



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

Trabajo de Fin de Máster | Curso 2011-2013

Máster en Estudios Latinoamericanos, Mención en Políticas

DE RAÚL ALFONSÍN A CRISTINA FERNÁNDEZ

GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LIDERAZGO PRESIDENCIAL EN ARGENTINA (1983-2011)

José Manuel Rivas Otero

Tutor del trabajo: Dr. Manuel Alcántara Sáez

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. Gobernabilidad, actores políticos y liderazgo en América Latina	03
II. Una aproximación teórica al fenómeno del liderazgo	
II.1. Precisiones conceptuales, significados y enfoques en el estudio del liderazgo	07
II.2. Teorías enfrentadas en el estudio del liderazgo	
II.2.1. Los autores clásicos: de Platón a Maquiavelo	09
II.2.2. La teoría del gran hombre	11
II.2.3. La crítica determinista de Spencer y la evolución teórica del marxismo	12
II.2.4. El liderazgo como un fenómeno relacional: líder y seguidores	13
II.2.5. Las dos aportaciones de Max Weber: el caudillo carismático y el político profesional	13
II.2.6. La relación con el entorno: la teoría de la contingencia y el <i>management</i> empresarial	15
II.2.7. El dominio de las élites	17
II.2.8. La explicación psicológica: aprendizaje social y fenómeno de grupo	18
II.2.9. La teoría de la elección racional	20
II.3. El liderazgo en la ciencia política contemporánea: definiciones, tipologías, factores y estudios	
II.3.1. Múltiples definiciones	21
II.3.2. Tipologías de estilos de liderazgo	22
II.3.3. Factores y estudios	24
III. Cuestiones metodológicas: estrategia, conceptualización y construcción de índices	26
IV. Argentina: una democracia en crisis permanente	39
V. Estudio comparado del estilo de liderazgo de los presidentes argentinos	
V.1. Carrera política de los líderes	47
V.2. Valores y principios	49
V.3. Reformas y políticas públicas	
V.3.1. Reformas estructurales	50
V.3.2. Políticas sociales	54
V.3.3. Políticas de Derechos Humanos	57
V.3.4. Políticas de medios de comunicación	60
V.4. Relaciones con las instituciones y otros actores políticos	
V.4.1. Relaciones con las instituciones del Estado	61
V.4.2. Relaciones con los partidos	65
V.4.3. Relaciones con los actores socioeconómicos	67
V.4.4. Relaciones con los medios de comunicación privados	71
VI. Gobernabilidad democrática y estilo de liderazgo en Argentina	73
VII. Conclusiones y perspectivas de futuro	78
Bibliografía	79

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I. Enfoques en el estudio del liderazgo	08
Tabla II. Teorías que han estudiado el liderazgo	21
Tabla III. Palabras más comunes en las definiciones sobre liderazgo político	22
Tabla IV. Tipos de liderazgo en Burns (1978)	23
Tabla V. Índice de eficacia	30
Tabla VI. Dimensiones y modelos ideales de estilo de liderazgo	32
Tabla VII. Índice de estilo de liderazgo	33
Tabla VIII. Mandatos, presidentes y porcentaje de voto en Argentina (1983-2011)	46
Tabla IX. Número de cargos de los presidentes de Argentina (1983-2011) en tres arenas de la carrera política antes de llegar a la presidencia	48
Tabla X. Cargos de elección popular de los presidentes de Argentina (1983-2011) antes de llegar a la presidencia	48
Tabla XI. Número de políticas de la memoria aprobadas por el gobierno en Argentina	59
Tabla XII. Elecciones legislativas, asientos legislativos y mayorías en Argentina (1983-2009)	62
Tabla XIII. Decretos de necesidad y urgencia aprobados en Argentina por mandatos presidenciales (1983-2011)	63
Tabla XIV. Huelgas generales en Argentina por mandatos presidenciales (1983-2011)	69
Tabla XV. Índices de legitimidad, eficacia y gobernabilidad. Mandatos presidenciales en Argentina (1983-2011)	73
Tabla XVI. Índice de estilo de liderazgo. Mandatos presidenciales en Argentina (1983-2011)	76

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I. Escala teórica del índice de gobernabilidad	27
Gráfico II. Crecimiento PIB (% anual) y crecimiento renta per cápita (% anual) en Argentina (1973-2011)	40
Gráfico III. Inflación, precios al consumo (% anual) en Argentina (1973-2011)	41
Gráfico IV. Inflación, precios al consumo (% anual) en Argentina (1992-2011)	42
Gráfico V. Deuda externa acumulada (%PNB) en Argentina (1973-2009)	42
Gráfico VI. Desempleo total (% población activa total) en Argentina (1980-2009)	43
Gráfico VII. Tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de 1,25\$ y 2\$ al día (PPA) (% población) en Argentina (1986, 1987, 1991-2011)	44
Gráfico VIII. Índice GINI en Argentina (1986, 1987, 1991-2010)	45
Gráfico IX. Homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en Argentina (1983-2009)	45
Gráfico X. Cruce de índices de gobernabilidad y estilo de liderazgo I	77
Gráfico XI. Cruce de índices de gobernabilidad y estilo de liderazgo II	77

I. GOBERNABILIDAD, ACTORES POLÍTICOS Y LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA

En la década de 1980, la mayor parte de los países de América Latina iniciaron procesos de transición a la democracia tras el colapso de los regímenes autoritarios, en el marco de lo que Huntington denominó «la tercera ola de democratización» (Huntington, 1994). En este punto, como apunta Torres-Rivas (1993: 93), «la literatura se desdobra en crisis de los autoritarismos y crisis de las transiciones». En América Latina, estas últimas experimentaron una «insostenible paradoja»: las oportunidades de apertura democrática tuvieron lugar en una época en la que el Estado debía aplicar ajustes y políticas económicas orientadas a la estabilidad que afectaron gravemente a la ciudadanía. En este escenario de contradicciones «se plantea el tema de la gobernabilidad». A diferencia de lo que ocurrió en Europa occidental con la crisis del Estado del Bienestar en la década de 1970, en América Latina «el punto de partida no fue la democracia política (...) sino la ausencia, la herencia del desorden de las dictaduras militares» (Torres-Rivas, 1993: 94-95).¹

¿Pero en qué consiste la gobernabilidad? La crisis energética del año 1973 trajo este concepto a la palestra de la ciencia política. Según Pasquino (1988), la crisis de gobernabilidad se percibió, en primer término, como la incapacidad de los gobernantes para gestionar las «condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas» y, en segundo término, «como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos» (en Alcántara, 1994: 32); esto amenazaba a la estabilidad del sistema político democrático.² Haciendo un repaso por la literatura sobre la persistencia y el cambio de los regímenes políticos, Morlino (1985: 170-172) identifica dos procesos fundamentales para comprender estos fenómenos: la legitimidad o el apoyo «hacia el régimen político en general, y de la clase política en particular»; y el rendimiento, la eficacia decisoria y la efectividad. Por su parte, Linz (1987: 39), al examinar la quiebra de las democracias, considera que la legitimidad legal-racional es un elemento necesario pero no suficiente para la estabilidad de la democracia; y añade dos más: la eficacia y la efectividad. La estabilidad del régimen democrático depende de los resultados positivos de estos tres elementos.

En América Latina, Mayorga (1992: 41) identifica dos dimensiones del problema de la gobernabilidad: el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas. Para Alcántara (1994: 41-42), la gobernabilidad es entendida como la situación en la que existen condiciones favorables para la acción del gobierno; y se compone de dos elementos:

¹ Según Navia y Walker (2006: 2), «si hace dos décadas la preocupación de los países de la región consistía en hacer posibles las transiciones a la democracia, dos décadas después el principal desafío consiste en alcanzar y asegurar la gobernabilidad democrática».

² Habitualmente se confunden gobernabilidad y estabilidad. Sanders (1981) define a esta última como situación de normalidad frente a desviaciones en tres elementos del sistema político: gobierno, régimen y comunidad política, a los que añade elementos estructurales como «el papel de la coerción gubernamental, la desigualdad y la división por *clivajes*» (en Alcántara, 1994: 29-30).

la legitimidad y la eficacia. Por el contrario, la ingobernabilidad es la situación disfuncional en la que la acción del gobierno se ve poco favorecida (Alcántara, 1994: 42).

Además, como afirma Garretón (1993: 148), en América Latina no se habla de gobernabilidad sino de gobernabilidad democrática, un concepto que hace referencia a las características propias del sistema democrático, como son los derechos humanos, el Estado de derecho, el respeto a las minorías, el pluralismo, etc. Sin embargo, Prats (2001: 449) considera que la gobernabilidad democrática no hace referencia «a los atributos de un régimen democrático» sino que se trata de una «estrategia de construcción de capacidades», las cuales «dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente, de las capacidades de los actores políticos y sociales presentes y de la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible».

¿Cómo se ha explicado la falta de gobernabilidad en las democracias de América Latina? Las primeras explicaciones de la crisis de gobernabilidad en América Latina atendieron a la naturaleza de las instituciones. Según Linz (1990), existen cuatro críticas al modelo presidencialista que explican los problemas de inestabilidad en la región: coexisten dos poderes legítimos, existen periodos fijos de mandato presidencial, hay un único ganador y se origina un singular estilo presidencial fruto de la doble condición de jefe de Estado y de Gobierno. Posteriormente, Maingwaring y Scully (1996) realizan una revisión crítica a Linz, y considera que la inestabilidad en la región no se explica exclusivamente por el sistema presidencialista, sino por su combinación con el multipartidismo. Para estos autores existen tres factores que explican la difícil relación entre presidencialismo y multipartidismo con la democracia: «produce inmovilismo por los bloqueos entre el ejecutivo y el legislativo», motiva la polarización y las coaliciones de partidos son poco estables debido a los poderes del ejecutivo (en Espinal, 1995: 278). Otros autores han vinculado la gobernabilidad con otros aspectos del diseño institucional: el sistema de partidos (Espinal, 1995), el sistema electoral (Nohlen, 2006), la descentralización política (Smulovitz y Clemente, 2004) o la burocracia (Freidenberg, 2008).

Sin embargo, además de la explicación político-institucional, se pueden identificar otras dos: la estructural y la que tiene en cuenta a los grupos y actores políticos relevantes. El enfoque económico-estructural explica la ingobernabilidad poniendo énfasis en la crisis del modelo de Estado desarrollista impulsado por la CEPAL durante las décadas de 1950 y 1960 (Thorp, 2000). Hubo dos grandes corrientes críticas de este modelo, la teoría de la dependencia, elaborada por Cardoso y Faletto (1977); y el enfoque neoliberal, que sirvió de soporte ideológico a las reformas estructurales realizadas en América Latina a finales de los 80 y durante toda la década de 1990, en el marco del denominado Consenso de Washington (Smith, 1997; Bresser, 1998).

Un último enfoque que ha tratado de explicar la gobernabilidad es el de los actores políticos. Según Prats (2001: 450), en la actualidad «los actores son a la vez altamente autónomos e

interdependientes, gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y cada vez más garantizar que los actores se comporte conforme a unas reglas de juego». Además, la gobernabilidad también depende «de la calidad de los liderazgos», a la que se considera como incluida en las capacidades del gobierno pero que, sin embargo, posee un «valor añadido tan considerable que merece destacarse aparte». Desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, el liderazgo se refiere a funciones y procesos, no a personas. No obstante, «la historia particular de una sociedad acaba siendo moldeada por el número y la calidad de las personas que deciden ponerse al frente del proceso de cambio; este no se produce nunca por sí sólo». El liderazgo requerido para el cambio institucional exige varios requisitos: visión, legitimidad, capacidad para tratar adecuadamente el conflicto y capacidad para actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social (Burns, 1979; Prats, 2001: 484-486).

Con anterioridad, otros autores ya habían relacionado el liderazgo político con las crisis de gobernabilidad. Para Weber (1964), «el origen del liderazgo es una situación objetiva de crisis». Según Willner (1984), «la clave no está sólo en la situación de crisis, sino en la angustia psíquica que esa crisis provoca en los seguidores y que es la que explica que éstos vean en el aspirante a líder y en su doctrina, la liberación a la que aspiran» (en Martínez y Morales, 2006: 122). Según Fernández de Mantilla (2007: 173), el liderazgo político es relevante por tratarse de «un elemento que garantiza el éxito en el desempeño adecuado de la política, la gobernabilidad y la legitimidad del sistema y en la satisfacción de los conflictos y demandas de los ciudadanos». Para Blázquez (2002: 1-2), la existencia de un liderazgo político «innovador, transformador y dotado de legitimidad» en América Latina, así como su asimilación dentro de la cultura política, no sólo es necesario, «sino indispensable para la consolidación de la gobernabilidad democrática en el continente»; según esta autora, el liderazgo «constituye el germen de una gobernabilidad democrática».

¿Qué tipo de influencia tiene el estilo de liderazgo sobre la gobernabilidad democrática? Este trabajo parte del enfoque de los actores políticos y el liderazgo para el estudio de la gobernabilidad y trata de comprobar la validez de la siguiente hipótesis en Argentina: *«el estilo de liderazgo influye en la gobernabilidad como un factor añadido al diseño institucional y a la estructura socio-económica»*. Para responder a esta cuestión y corroborar la hipótesis en este país, cabe plantear previamente las siguientes preguntas: ¿En qué el contexto político, social y económico se ha desarrollado la democracia argentina?, ¿qué estilos de liderazgo han tenido los presidentes de este país durante el periodo democrático?

La investigación emplea una estrategia metodológica mixta. El análisis descriptivo de datos tiene como objetivo describir el contexto político, social y económico de Argentina entre 1983 y 2011. El objetivo del análisis comparado es examinar los elementos que constituyen el estilo de liderazgo de los presidentes argentinos en cada mandato durante esos años. El objetivo del método analítico-explicativo, es determinar, mediante la construcción de índices cuantitativos, qué tipo de

influencia ha tenido el estilo de liderazgo de los presidentes sobre la gobernabilidad democrática en este país. La variable dependiente es la gobernabilidad democrática durante los mandatos presidenciales en Argentina desde 1983 a 2011; y la variable independiente, el estilo de liderazgo de cada uno de los presidentes en cada mandato.

Para analizar la gobernabilidad y el liderazgo es importante tener en cuenta el tiempo. Según Delgado (2004: 23), «todos los líderes, sin excepción, viven y realizan la actividad política en un tiempo histórico determinado; su rendimiento está influido por los condicionantes que impone el contexto histórico que le toca vivir»³. Por ello, las unidades de análisis son los mandatos de los presidentes de la República de Argentina desde la transición a la democracia. Para el análisis no se seleccionan aquellos líderes que estuvieron en la presidencia un breve lapso de tiempo durante de la crisis del *corralito*.

¿Por qué estudiar la gobernabilidad? Se trata de un tema de fuerte arraigo en la ciencia política y que tradicionalmente se ha explicado atendiendo al enfoque de las instituciones. Siguiendo a Prats (2001), este trabajo pretende ahondar en la gobernabilidad democrática desde un enfoque novedoso, atendiendo a los actores políticos y el liderazgo. ¿Por qué el liderazgo político? En palabras de Verba (1968), «el liderazgo ha sido durante largo tiempo una preocupación central del análisis político, afanado éste por identificar a los jefes y describir sus características». Según Blondel (1987), para la mayor parte de los ciudadanos, la política «se circunscribe hoy a los líderes nacionales que quedan en la memoria colectiva cuando todo lo demás ha desaparecido» (en Delgado, 2004: 12). Además, el tema del liderazgo en la ciencia política española se encuentra «en estado embrionario» (Blázquez, 2002: 2), por lo que conviene profundizar en su estudio.

¿Por qué Argentina? Según Novaro (1995), América Latina vivió un proceso de transformación estructural en la década de 1990. La crisis económica derivó en una crisis de representación política. En este marco, surgió un «nuevo modelo de representación», donde «las mediaciones entre la sociedad y la política ya no se basaban en los partidos políticos sino en un vínculo directo de los representantes con los electores». Un ejemplo de este fenómeno es Argentina. Azotada por sucesivas crisis políticas y económicas, cabe preguntarse qué papel han desempeñado los presidentes de este país a la hora de llevar a cabo reformas estructurales y rediseñar el sistema político, desde la transición a la democracia (D'Alessandro, 2009: 328-329).

³ En opinión de Lasswell (1963: 21-22), «los acontecimientos datados importan, pero importan no porque llevan fechas sino porque marcan fases».

II. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE LIDERAZGO

«Un chef est un marchand d'espérances». Napoleón Bonaparte.⁴

El liderazgo es un aspecto central de la política y del gobierno pero su definición es compleja y esquiva (Elcock, 2001: 3). Se trata de un fenómeno que tiene lugar, no sólo en el seno de las organizaciones políticas, sino también en otro tipo de agrupaciones humanas. Este capítulo trata de realizar una aproximación al concepto de liderazgo, desde los primeros tratados sobre el buen gobernante hasta los escritos más actuales sobre el tema. En primer lugar, se realizan algunas precisiones conceptuales y se recogen cuáles son los significados y enfoques en el estudio del liderazgo. En segundo lugar, se estudian y clasifican las diversas teorías que han tratado de explicar este fenómeno. Finalmente, se analiza el liderazgo desde la óptica de la ciencia política, examinando definiciones, tipologías y estudios de varios autores.

II.1. Precisiones conceptuales, significados y enfoques en el estudio del liderazgo

El término liderazgo «es escurridizo y se aplica a una amplia gama de actividades humanas; su significado siempre ha sido polémico» (Delgado, 2004: 7).⁵ El término líder significa dirigente o jefe, y procede del inglés *leader*, forma derivada de la raíz *leden*, que se puede definir como viajar, guiar o mostrar el camino (Tintoré, 2003: 211). Como apunta Northouse (2001: 3), se pueden identificar una serie de elementos constantes en todos los intentos por definir el liderazgo: se trata de un proceso; conlleva influencia; se ejerce dentro de un grupo y tiene una meta.

Northouse (2001) distingue tres significados diferentes con los que el término liderazgo ha sido empleado en las Ciencias Sociales. «En primer lugar, entendiéndolo como un rasgo o cualidad atribuible a una persona; en segundo lugar, como atributo posicional o situacional y, en último término, en calidad de comportamiento» (Delgado, 2004: 9). De estas tres aproximaciones se deducen tres enfoques puros y un cuarto mixto en el estudio del liderazgo (Tabla I). El primer enfoque es el de los rasgos personales, cuyo objetivo es determinar cuáles son las cualidades y las habilidades que posee o necesita el líder. En este enfoque se sitúan desde los clásicos griegos hasta Michels, pasando por Maquiavelo o Hegel. El segundo enfoque es el posicional-contingente que tiene en cuenta la posición del líder dentro del entorno en el que se encuentra, y lo vincula con el contexto en el que actúa, evocando de este modo la filosofía de las circunstancias de Ortega y Gasset. El tercero es el conductista, que pone énfasis en el análisis del comportamiento de los líderes políticos. Existe un

⁴ En Balzac, Honoré De. *Suivi de Maximes et pensées de Napoléon*. París: Payot, 2011.

⁵ Blázquez (2001: 3) lo califica como un «concepto paraguas».

cuarto enfoque, el del «nuevo liderazgo o modelo de transacciones», que tiene una naturaleza interdisciplinar y que pone el foco de atención en el concepto de visión (Delgado, 2004: 9-11).⁶

TABLA I. ENFOQUES EN EL ESTUDIO DEL LIDERAZGO

Enfoque de los rasgos personales/habilidades	Personalidad*	¿Qué son?
Enfoque posicional-contingente	Entorno*	¿Dónde están y con quién/quienes se relacionan?
Enfoque conductista	Tareas*	¿Qué hacen?
«Nuevo liderazgo»	Roles* Valores*	¿Qué papel juegan? ¿Cuál es su visión del mundo?

* Variables de las que dependen las formas de liderazgo en Paige (1972).

Fuente: Elaboración propia a partir de Delgado (2004), Natera (2001) y Northouse (2001).

Para el enfoque de los rasgos personales «lo importante es delimitar y observar el conjunto de rasgos específicos, natos o adquiridos, que poseen quienes son líderes, e identificar las cualidades y habilidades que necesitan para serlo». El enfoque posicional-contingente «contempla el liderazgo en relación con la posición que ocupa el líder y la circunstancia en la que se ve obligado a desenvolverse». El enfoque conductista centra su atención en qué hacen los líderes, en su comportamiento. Para el enfoque del «nuevo liderazgo», este fenómeno se concibe como «la capacidad de un líder para definir, articular y comunicar de forma eficaz dicha visión» (Delgado, 2004: 9-11). Considerando globalmente estos enfoques, Natera (2001: 25) afirma que el liderazgo «implica la influencia que ejerce una o más personas (o posiciones) sobre una u otras para estructurar las actividades dentro de un grupo u organización». Además, este autor expone qué rasgos deben considerarse en torno al concepto de liderazgo político:

- El proceso interactivo que «surge a partir de las relaciones entre un actor individual (el líder) y su ámbito de dominio político, entendido éste como aquel espacio en el que aquél pretende provocar un impacto, ya sea una institución, un actor o un grupo de instituciones o actores»
- El comportamiento del actor individual: determina el estilo de liderazgo.
- El propósito colectivo: «tener seguidores complacientes (...) es la única cosa que claramente discrimina a los líderes de aquellos que no lo son». El liderazgo se configura como la relación del líder y sus seguidores.
- El impacto no rutinario: la influencia que ejerce el líder es no rutinaria ya que «rompe con las pautas regulares del comportamiento político» (Natera, 2001:49-60).

⁶ Según este enfoque, el liderazgo se distingue del *management*, ya que, mientras este último «se enfrenta a la complejidad buscando la consistencia y el orden», el primero «encara el cambio mediante la implantación de una *visión* en la realidad organizativa» (Natera, 2001: 33).

II.2. Teorías enfrentadas en el estudio del liderazgo

El liderazgo ha sido una de las cuestiones más abordadas, no sólo por la ciencia política sino también por la filosofía clásica. Desde el siglo XX, su estudio ha sido esencialmente multidisciplinar. Se ha abordado por diversas ramas de las ciencias sociales: la antropología, la psicología social, la teoría de organizaciones, el *management* o gestión empresarial, la sociología y la ciencia política. Sin embargo, a pesar de la existencia de una enorme bibliografía sobre el tema, el material está poco organizado, escasean hipótesis y los enfoques son muy amplios. El propósito de este apartado es tratar de organizar e integrar todas estas teorías. Estas últimas no son incompatibles entre sí, sino que se influyen mutuamente y se entremezclan unas con otras. Se distinguen y examinan ocho tipos de teorías: los autores clásicos, la teoría del gran hombre, las teorías deterministas, las teorías relacionales, la teoría de las élites, la teoría de la contingencia o del *management*, las teorías psicológicas y la teoría de la elección racional.

II.2.1. Los autores clásicos: de Platón a Maquiavelo

En la Antigüedad clásica se pueden encontrar teorías sobre el liderazgo, vinculadas al gobierno y al Estado: desde el líder aristocrático de los poemas de Homero a las *Vidas Paralelas* de Plutarco.⁷ En *La República*, Platón (427-347 a.C.) consideraba que el filósofo-rey ha de llevar las riendas de la *polis*, «ya que reúne todas las virtudes: la justicia, la templanza, el valor y la prudencia» (D'Alessandro, 2009:306). Aristóteles (384-322 a.C.) decía que el gobernante «ha de ser a la vez virtuoso y hábil» y es el encargado de «lograr la grandeza moral (...) y la felicidad de los ciudadanos». El romano Cicerón (106-43 a.C.), por su parte, dijo que una República es gobernada por la virtud «cuando el que manda a los otros no es esclavo de ninguna pasión; cuando él cumple todas las normas que da e impone a los ciudadanos; ni impone leyes al pueblo que él no cumpla el primero; y presenta su vida como ley a sus conciudadanos». Ya en la Edad Media, Agustín de Hipona (354-430) afirmaba que «el propósito de todos los líderes es la mejora de aquellos a quienes lidera» (Tintoré, 2003:211-218). Para Tomás de Aquino (1225-1274) «el liderazgo necesario era aquel que respetando las leyes naturales conduce a la comunidad a la salvación cristiana» (D'Alessandro, 2009: 308). En el siglo XVI, en pleno auge del humanismo, Erasmo de Rotterdam (1466-1536), en *Educación para un príncipe cristiano*, dijo que «la principal esperanza para obtener un buen príncipe depende de una recta educación que será más esmerada que la educación corriente y desde la misma cuna, la mente del futuro príncipe, vacía todavía y ruda, deberá ser ocupada por saludables opiniones». Además, la

⁷ Habitualmente, debido a los parámetros etnocentristas, al revisar los autores clásicos sobre el tema, se suele nombrar a Platón o a Maquiavelo, pero se conservan otras obras clásicas que provienen de la cultura oriental. Algunos ejemplos son: el modelo de persuasión moral del *Analectas* de Confucio (551-479 a.C.); los modelos de recompensa y castigo contenidos en *El libro de Lord Shang* (390-338 a.C.); el *Artha-Shastra* de Kautilia (350-283 a.C.); el *Libro del gobierno* Nizam al-Mulk (1018-1092), el «Maquiavelo persa»; y el retrato del gobernante-guerrero Azteca en *Los reyes y los señores* del sacerdote Bernardino de Sahagun (1499-1590) (Paige, 1972: 8).

prudencia es la cualidad más importante, es la virtud que comprende al resto (Cortés, 2007: 87). Hasta aquí, todos estos autores tenían en común dos ideas: identificar al liderazgo con la virtud y no separar la ética de la política.

Durante el siglo de Erasmo aparece la obra más célebre de Maquiavelo (1469-1527) que, aunque conserva la premisa de la virtud aristotélica, rompe la unidad ética-política. Como afirma Sasso, para Maquiavelo la política es «una realidad autónoma (...) a ninguna regla ética su regla puede ser jamás subordinada» (en Pasquino, 2000: 160). *El Príncipe* recoge cuáles son los atributos que necesita poseer el príncipe en algunas fases de su carrera y que configuran su virtud. Según Maquiavelo, éste debe ser «más valiente que el león y más astuto que el zorro; él se encontrará temido y respetado por todo el mundo» (Elcock, 2001: 20-21). Ha de «ser zorra para conocer las trampas y león para amedrentar a los lobos»; por ello, no puede ni debe ser fiel con los hombres, y aconseja al príncipe que, «puesto que son malos y no te guardarían a ti su palabra- tú tampoco tienes por qué guardarles la tuya».⁸ Sin embargo, no siempre es necesario poseer todas las cualidades, aunque «es muy necesario que parezca tenerlas», debido a que el pueblo «se deja seducir por las apariencias y por el resultado final de las cosas, y en el mundo no hay más que vulgo» (Maquiavelo, 2004: 104-106).

La definición de liderazgo como conjunto de cualidades así como los atributos requeridos en *El Príncipe* para su ejercicio resuena aún en la actualidad (Elcock, 2001: 21). En un análisis de Maquiavelo, Pasquino (2000: 159) considera que su obra es «behaviorista, es decir, conductista», y que presta atención a la estructura de situaciones, en la actualidad «definida por la ciencia política como la *estructura de oportunidades*, entendidas como condiciones facilitantes pero también como vínculos que constriñen la acción política». Considera, además, que «parte de sus cogniciones son (...) antropológicas y de psicología colectiva, ligadas a una visión de los hombres que no es (...) inexorablemente negativa, sino sobriamente, hasta amargamente, realista».

La búsqueda de atributos ha sido constante en las teorías sobre liderazgo. Como afirma Knickerbocker (1958:3), «gran parte de la literatura del liderazgo constituye un intento de estudiar al líder como entidad dotada de rasgos característicos, y que de un modo más o menos inerte ocupa una posición de status respecto de otros individuos cuya vinculación con el primero no es muy clara». Pero además, en la actualidad un grupo de autores continúa vinculando ética y liderazgo. Burns (1978) considera al líder como un agente moral. Álvarez de Mon (2001) defiende una concepción de liderazgo vinculada a la moral, los valores y los principios, por eso califica de «anti-liderazgos» el maquiavélico y el carismático. Lussier y Achua (2002), definen al liderazgo como «la presencia de los cinco elementos clave del liderazgo ético: la influencia, la relación entre líderes y seguidores (poder), la

⁸ El príncipe también necesita de asesores que sean libres de comunicarle la verdad. El gobernante debe ser un oyente paciente, y si no es sabio consigo mismo nunca podrá recibir buenos consejos (en Elcock, 2001: 25).

armonía interpersonal (poder social), los objetivos organizacionales y el cambio al que están abiertos» (en Mendoza y Mendoza, 2008: 75-76).

II.2.2. La teoría del gran hombre

En un contexto histórico en el que los intelectuales ilustrados creían ciegamente que la razón humana no tenía límites⁹, Hume (1711-1776) habló de la primacía de la pasión sobre la razón. Sin embargo, fue Hegel (1770-1831) quien, desde una perspectiva idealista, trató de definir el liderazgo a través del concepto de grandes hombres de la historia, que son aquellos que:

«Se proponen fines particulares que contienen lo sustancial, la voluntad del espíritu universal (...) los grandes hombres se sienten interiormente impulsados, y este instinto es el apoyo que tienen (...) Los pueblos se reúnen en torno a la bandera de esos hombres que muestran y realizan lo que es su propio impulso immanente» (Hegel, 1992: 147-150).

La teoría hegeliana del gran hombre se trasladó de la Filosofía a la Historia de la mano de la obra *Lectures on Heroes and Hero-worship* (1841), de Carlyle, para quien, los grandes hombres, los «líderes de hombres», son «los que pueden cambiar el curso de la historia» (Natera, 2001: 39-40). Este autor basó su análisis en una serie de estudios sobre líderes individuales que habían tenido un impacto importante tanto en sus propios países como en todo el mundo (Elcock, 2001: 31). Más adelante, Bullock (1962, 1990) analizó desde la Historia dos figuras «anti-heroicas»: Hitler y Stalin. Para este autor, la fuente del éxito de estos estadistas yacía en sus infancias y primeras experiencias como activistas políticos, pero mientras que la carrera del primero se basó en su habilidad oratoria y su carisma, la carrera del segundo prosperó cuando se hizo con el control del aparato burocrático del partido (Elcock, 2001: 43-45).

No obstante, esta teoría también ha tenido gran influencia en la ciencia política y en la sociología contemporánea. Rustow (1976: 9) se refirió a los «hombres innovadores» como los que:

«No se limitaron a gobernar; fundaron una nueva nación-estado o refundieron sus instituciones. No solamente ordenaron o propagaron las enseñanzas de otros; crearon nuevos estilos de pensamiento. Fuera cual fuese la innovación lograda, se encontraba ésta estrechamente unida a las esperanzas, recuerdos y temores más íntimos del estadista o el pensador».

Al igual que los autores clásicos, esta teoría puso énfasis en los atributos y cualidades del líder. Además, influyó en el surgimiento de dos nuevas corrientes. Por un lado, derivó en la filosofía del hombre superior de Nietzsche (1844-1900). Para el filósofo alemán los grandes hombres están constituidos de «material explosivo», acumulan gran cantidad de energía y tienen «voluntad de poder», es decir, «afecto, sobre todo del mando»; «lo malo es todo lo que procede de la debilidad, lo bueno todo lo que realza la sensación de poder (...) el poder mismo del hombre»; en definitiva, Nietzsche

⁹ Kant (1724-1804) intentó racionalizar la moral defendiendo la existencia de imperativos categóricos en su *Crítica de la razón práctica* (en Lindholm, 2001: 28-32). Montesquieu (1689-1775) dijo que el liderazgo en una sociedad debía de ser limitado: «para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder» (en D'Alessandro, 2009: 310).

«reivindica el derecho de los fuertes a gobernar» (Lindholm, 2001: 35-38). Este pensamiento fue teorizado por el filósofo y jurista Carl Schmitt (1888-1985); para este autor, la soberanía sólo corresponde a un hombre que ha de concentrar todo el poder y delegar funciones (D'Alessandro, 2009: 311). Por otro lado, la teoría del gran hombre influyó notablemente en la obra de Max Weber, analizada más adelante.

II.2.3. La crítica determinista de Spencer y la evolución teórica del marxismo

Algunos autores sostienen que los líderes individuales y sus seguidores no son más que peones en manos de las fuerzas económicas o sociales que determinan el desarrollo de los pueblos y naciones. Spencer (1884) realizó una crítica a la teoría del gran hombre que dice así:

«Si es un hecho que el gran hombre puede modificar la nación en su estructura y funciones, es también un hecho que deben haber sido modificaciones anteriores las que constituyeron el progreso nacional antes de que él lo hubiera desarrollado. Antes de que él pueda rehacer su sociedad, su sociedad le ha hecho a él» (en Natera, 2001: 41).

En *El 18 Brumario de Luís Bonaparte* (1851), Karl Marx afirmó que «los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado». Spencer y Marx identificaron diferentes resortes dentro del proceso histórico ambos compartieron una visión determinista (Searing, 1972: 25).

Marx creía que la toma de conciencia por la clase obrera conduciría irremediabilmente a la revolución socialista, sin embargo, no especificó qué condiciones políticas generarían esas oportunidades. Esto cambió unos años más tarde con Lenin (1902), para quien el liderazgo era «su principal preocupación». El revolucionario ruso propuso la denominada «solución de la élite de revolucionarios profesionales». Esta vanguardia de revolucionarios se convertiría en el guardián de los intereses de los trabajadores. No obstante, la organización de la clase obrera no fue suficiente para extender la revolución por todo el mundo y, un tiempo después, Gramsci (1949) propuso la creación de un «bloque histórico de fuerzas en torno a la clase obrera», así como un «cuadro de intelectuales orgánicos del partido», con el fin de que esta élite creara «una cultura de clase» (Tarrow, 2009: 36). De este modo, el marxismo de Lenin bebió de Weber y de la necesidad de constituir una organización burocrática profesional, y el de Gramsci, se nutrió de la necesidad de una élite intelectual que generara marcos de identidad colectiva.

A pesar de la evolución del marxismo, el enfoque determinista siguió ejerciendo influencia en los estudios de liderazgo. Para Bogardus (1958: 55-57), en los estudios de liderazgo, en general, se ignora la parte situacional; sin embargo, en su opinión, el liderazgo situacional adquiere relevancia ya

que explica la irregularidad que caracteriza a esta función.¹⁰ Según este autor, el líder es una persona que tiene el control sobre «ciertos tipos de situaciones sociales», por lo que el desarrollo del liderazgo depende del estudio de estas situaciones.

II.2.4. El liderazgo como un fenómeno relacional: líder y seguidores

Una de las teorías más relevantes en el estudio del liderazgo es aquella que considera que el líder no actúa por cuenta propia sino que su papel depende, en buena medida, de la relación con sus seguidores. Existe una gran cantidad de trabajos que se han centrado en la interacción entre la personalidad del líder y sus seguidores, y han adoptado dos perspectivas distintas: la sociológica, que pone énfasis en las motivaciones de los seguidores; y la psicológica, que centra su atención en la naturaleza de los líderes y en la influencia que estos tienen sobre sus seguidores.

El precursor de la perspectiva sociológica del liderazgo fue Durkheim (1897). Este autor «restó énfasis a todas las formas de liderazgo y de apego personal» (Lindholm, 2001:50). Según su teoría de la anomia, «los individuos, desconectados de sus papeles e identidades tradicionales, buscan nuevas identidades colectivas» mediante su integración en movimientos, también aquellos que se originan en torno a un líder carismático (Lindholm, 2001; Tarrow, 2009: 38). Para el sociólogo francés, los individuos entran en un estado de anomia cuando se funden en movimientos colectivos; el fenómeno del liderazgo, en consecuencia, se explica desde la óptica de los seguidores y de la relación entre éstos y su líder carismático.

Otros autores consideraron al liderazgo como un fenómeno social basado en una relación dual que involucra al líder y a sus seguidores. Para Burns (1978), el liderazgo es inseparable de las necesidades de los seguidores. Según Willner (1984), lo realmente importante en la relación no es el líder en sí sino aquello que los seguidores creen que es; un líder carismático «no es aquel que tiene unas características excepcionales, sino aquel al que las personas atribuyen características excepcionales»¹¹ (en Martínez y Morales, 2006: 120).

II.2.5. Las dos aportaciones de Max Weber: el caudillo carismático y el político profesional

Como ya se ha dicho, la teoría del gran hombre ejerció su influencia en la obra de Max Weber (1864-1920). Su importancia en los estudios del liderazgo es doble. Por un lado, su pensamiento permite desarrollar la idea de Maquiavelo según la cual los líderes, con objeto de salvaguardar el cargo, deben obtener y conservar un consentimiento suficiente que se articula a través de tres tipos de legitimidad. Por otro lado, su análisis de la burocracia permite entender los problemas que rodean una

¹⁰ Bogardus (1958: 57) pone como ejemplo a un orador norteamericano que, para hablar en Reino Unido, se prepara un discurso en el que realiza un chiste sobre el agujero de los buñuelos; sin embargo, este chiste no resulta válido ni divertido en Reino Unido, donde los buñuelos no están agujereados.

¹¹ Esta idea recuerda a Maquiavelo (2004: 104-106) y a su afirmación de que lo importante no es que el príncipe tenga todos los atributos sino que el pueblo crea que los tiene.

de las cuestiones cuya resolución es central para el liderazgo político efectivo: el equilibrio adecuado de influencias entre las cabezas políticas –ministros, alcaldes y presidentes- y los administrativos de carrera que se sitúan en la cúspide de las cadenas de mando de las burocracias modernas (Elcock, 2001: 28).

Weber (1977: 706-716) descubrió que el dominio organizado exige que la conducta humana esté condicionada a la obediencia a aquellos maestros que afirman ser portadores de los poderes legítimos. Para este autor, la dominación puede sustentarse sobre tres tipos de legitimidad. La racional, que «descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad»; la tradicional, basada en «la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad»; y la carismática, que se define como «la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas». Cada una de ellas se identifica con un tipo concreto de liderazgo, sin embargo, son perfectamente compatibles ya que los tipos puros raramente se dan en la realidad. Dentro de estos tipos, Weber centra su atención en «la dominación producida por la devoción de los sometidos al ‘carisma’ puramente personal del ‘caudillo’», la expresión más clara de la idea de vocación.

El caudillo carismático es «alguien que está ‘llamado’ a ser conductor de hombres, los cuales no le prestan obediencia porque lo mande la costumbre o una norma legal, sino porque creen en él» (Weber, 2004: 11). El elemento carismático del caudillaje reside en «la satisfacción que el hombre experimenta al trabajar, no para el programa abstracto de un partido integrado por mediocridades, sino para la persona de un jefe al que él se entrega confiadamente» (Weber, 2004: 34). Según Rustow (1976), Weber define el carisma de tres formas: como atributo personal¹², como percepción de los seguidores¹³ y como relación entre líder y seguidores; y opta por la tercera opción, entendiendo el carisma como una relación, «un proceso de acción mutua» entre líder y seguidores en el que «el líder ofrece milagros por el bien de los gobernados, y los secuaces ofrecen fe en la legitimidad del líder» (Rustow, 1976: 29).

Otros estudiosos del paradigma carismático¹⁴, como MacFarland (1969), consideran que «los grandes líderes tienden a aparecer en las épocas de mayor conflicto político y causan un impacto excepcional sobre los eventos sociales»; según este autor «ante una crisis de valores aparece un héroe

¹² El carisma se define como «cierta cualidad de un individuo en virtud de la cual se distingue de los hombres ordinarios» (Weber en Rustow, 1976: 27).

¹³ «La legitimidad del gobierno carismático (...) se funda en la creencia (de los gobernados) en poderes mágicos, revelaciones y en el culto al héroe» (Weber en Rustow, 1976: 27-28).

¹⁴ Aunque la mayoría de las teorías sociales y psicológicas contemporáneas, de tipo liberal, lo hayan catalogado como «sinónimo de mal», autores comunitaristas, como MacIntyre, critican que en el «esquema de la modernidad liberal individualista», el surgimiento de grandes hombres puede ser «un momento más representativo de su repliegue interno» (en Lindholm, 2001:126).

carismático» (en Zabludovsky, 2006: 87). Lindholm (2001: 22) apunta que, «aunque se piensa que el carisma es algo intrínseco al individuo, una persona no puede revelar esta cualidad en forma aislada (...) es ante todo una relación, una fusión del yo interior del líder y del seguidor».¹⁵

En su estudio sobre el dominio en las organizaciones, Weber distinguió otro tipo de político distinto al líder carismático, el político profesional (Lindholm, 2001:50). Según el sociólogo alemán, para que una empresa de dominación mantenga una administración continuada necesita, por una parte, que la acción de sus miembros esté orientada a la obediencia de aquellos «que se pretenden portadores del poder legítimo»; y por otra parte, poder de disposición «sobre aquellos bienes que eventualmente sean necesarios para el poder físico», como el personal administrativo y los medios materiales. Existe dos medios para conservar el interés personal de los súbditos: «la retribución material y el honor social» (Weber, 2004: 12). Por otro lado, las organizaciones estatales u organizaciones políticas pueden ser de dos tipos: estamentales, en las que los funcionarios «poseen en propiedad los medios de administración»; y burocráticas, en las cuales el titular del poder detenta los bienes públicos y los funcionarios profesionales los administran.

En el seno de este Estado burocrático aparecen los denominados «políticos profesionales», que no sólo viven *para* la política sino *de* la política. Éstos, a diferencia de los caudillos carismáticos, no quieren gobernar por sí mismos «sino que actúan al servicio de jefes políticos» (Weber, 2004: 13-16). Mientras que el honor del caudillo carismático está «en asumir personalmente la responsabilidad de todo lo que hace»; el funcionario profesional «se honra con su capacidad de ejecutar precisa y concienzudamente (...) una orden de la autoridad superior» (Weber, 2004: 24). La distinción entre líder carismático y político profesional inaugura dos modelos ideales de hacer política y de liderar una organización o asociación política.¹⁶

Esta distinción tendrá una enorme influencia en los posteriores estudios sobre liderazgo político. Elcock (2001: 48), por ejemplo, considera que, para estudiar el liderazgo, es necesario poner atención a dos tipos de temas. En primer lugar, aquellos que tienen que ver con el conjunto de estructuras y reglas que han hecho que el líder ocupe el cargo. Y en segundo lugar, los temas relacionados con el impacto que tienen diferentes tipos de personalidad, como la carismática. El primer conjunto de temas, iniciado por Weber, inaugura la perspectiva teórica de la contingencia o teoría de las organizaciones.

¹⁵ El autor compara la atracción que sienten los seguidores por su líder carismático con la que siente el amante por la persona amada.

¹⁶ En palabras del propio Weber (2004: 44-45), «sólo nos queda elegir entre la democracia caudillista con ‘aparato’; o la democracia sin caudillos, es decir, la dominación de ‘políticos profesionales’ sin vocación, sin esas cualidades íntimas y carismáticas que hacen al caudillo».

II.2.6. La relación con el entorno: la teoría de la contingencia y el *management* empresarial

El estudio del liderazgo dentro de la estructura administrativa fue continuado por otros autores. El propio Lasswell (1963) afirmaba que el sistema burocrático no alienta la espontaneidad propia del liderazgo carismático o de masas, sino que recompensa las manifestaciones indirectas del poder; entre otras, las «satisfacciones a la competencia profesional, la afabilidad personal, la sensibilidad para las opiniones de los otros, la conducta ética dentro del código sobrentendido del funcionariado, el consumo no ostentoso, y otros rasgos similares» (Lasswell, 1963: 286).

A partir de la obra de Weber, Beetham (1967) identificó «dos áreas de la organización social: la de la autoridad política y la del intercambio voluntario». En la primera de ellas «se constituye a su vez en dos esferas: la democrática donde se dan las decisiones colectivas y la de la autoridad burocrática jerárquicamente organizada. En la segunda tienen lugar las decisiones individuales (en Zabludovsky, 2006: 92). Aberbach, Putnam y Rockman (1981) centraron su atención en la relación entre políticos y burócratas. En un análisis a partir de entrevistas con veteranos políticos y burócratas llevadas a cabo en siete países, estos autores concluyen que los líderes políticos pretenden que sus colaboradores dentro del aparato burocrático sean favorables a las directrices políticas e ideológicas de su gobierno.

Más recientemente, James Svara (1990), basándose en un estudio sobre los gobiernos locales norteamericanos, afirma que la influencia relativa de los políticos y los burócratas varían según la naturaleza de las tareas a realizar; los políticos se encargan de determinar la misión de sus gobiernos y de diseñar las políticas públicas *—policy—* mientras que los burócratas son responsables de la administración y el *management* (en Elcock, 2001: 36-37). Northouse (2001: 92-93), atendiendo a la organización administrativa y desde un enfoque situacional, distingue dos dimensiones del liderazgo: la red de apoyos y las tareas de dirección; ambas pueden ser altas o bajas, y a partir de ellas distingue cuatro tipos de liderazgo: técnico o de entrenamiento, de dirección, de apoyo o de delegación.

Las aproximaciones al liderazgo por parte del *management* empresarial han adquirido fuerza en los últimos años (Delgado, 2004: 7-8). Según Northouse (2001: 73-75) el liderazgo de gestión o *managerial* se preocupa tanto por la producción y los resultados empresariales como por la gente. En función de estas dos dimensiones distingue varios estilos de liderazgo.¹⁷ Bennis y Nanus (1985) argumentan que un líder de negocios tiene que poseer estas competencias: visión, comunicación, confianza y conocimiento de sí mismo. Para Bennis (1989), «leaders must understand stakeholder symmetry; they must be able to assess the balance among the competing and the relative power of all stakeholder groups»¹⁸. Estas teorías, en general, tienen un gran componente normativo.¹⁹

¹⁷ Los más importantes son los siguientes: autoridad-cumplimiento, gestión «club de campo», gestión empobrecida, gestión «medio-camino» y gestión de equipo (Northouse, 2001: 75).

¹⁸ Traducción: «los líderes deben comprender intereses simétricos, deben ser capaces de evaluar el equilibrio entre los competidores y el poder relativo de todos los grupos de interés».

II.2.7. El dominio de las élites

Según la teoría de las élites, los líderes son el resultado del desarrollo de organizaciones políticas colectivas que acaban siendo dominadas por sus funcionarios: líderes, secretarios, delegados de los órganos del partido o burócratas (Elcock, 2001: 4). Frente a la concepción marxista de la Historia, Mosca, Pareto y Michels, centraron su atención en el estudio de las élites políticas y el liderazgo. Según la teoría de las élites, en todas las sociedades la dirección política se ejerce por una minoría organizada; esta minoría posee estructura, cualidades, control de las fuerzas sociales y fuertes vínculos.

Pareto (1848-1923) identificó que la lucha por el poder no se producía entre las masas y los líderes, sino entre los antiguos y los nuevos líderes, incluso cuando la nueva élite aparente ser guiada por el deseo de las masas. Mosca (1858-1941) afirmó que, en democracia, es necesaria la presencia de una minoría aristocrática organizada, la clase política, que mantenga el control del Estado (en Bolívar, 2002: 388-399). Michels (1876-1936) examinó las funciones de los funcionarios políticos y de los titulares de cargos en los partidos políticos. En su estudio sobre los partidos socialdemócratas europeos desarrolló la denominada «ley de hierro de la oligarquía». Para este autor, la eterna lucha entre aristocracia y democracia no es más que la lucha entre una vieja minoría, que defiende su predominio actual y una nueva y ambiciosa minoría decidida a conquistar el poder. Los partidos de la revolución liberal desarrollaron una nueva aristocracia de forma que funcionarios de los partidos son quienes controlan sus organizaciones y por lo tanto los países que ellos gobiernan (Michels, 1972: 164-180).

En su obra *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense* (1961), Dahl examinó el cambio de perfil de los líderes políticos en una ciudad típica de los Estados Unidos, New Haven, a lo largo del tiempo. El cambio se debió al tránsito de una oligarquía a un pluralismo en el terreno político, aunque no socioeconómico. Este autor definió a los líderes como «una porción relativamente pequeña de individuos que suele ejercer una influencia directa relativamente grande sobre las decisiones importantes relacionadas con la vida de una asociación duradera»; no obstante, éstos dependen de sus votantes²⁰ y de sus más cercanos colaboradores o sublíderes²¹ (Dahl, 2010: 43, 131-132). Con este estudio, Dahl (2010: 138) cuestionó los pilares de la teoría de élites, observando cómo, en la democracia pluralista de su propia ciudad, los líderes dirigían, pero también eran dirigidos. De este modo, «la relación entre líderes, sublíderes y votantes producía en la distribución de influencias, reales y potenciales, una obstinada ambigüedad que penetraba todo el sistema político».

¹⁹ Desde la década de 1980, los líderes políticos europeos de la nueva derecha, sobre la base de la denominada «nueva gestión pública», han ejercido mayor control sobre la burocracia (Elcock, 2001: 36).

²⁰ En palabras de Dahl (2010: 125), los líderes «están cautivos de sus votantes».

²¹ Dahl (2010: 132) observó que «habitualmente, los objetivos y estrategias de los líderes requieren servicios de otros individuos», de forma que «para realizar esos servicios de forma más o menos regular, fiable y competente, hacen falta auxiliares o sublíderes».

Sin embargo, otros autores continuaron los postulados de la teoría de élites. Parry (1969) consideró que la apariencia del control de la democracia mayoritaria sobre la minoría es engañosa, ya que esta minoría está en posición de manipular el proceso electoral para lograr sus objetivos mediante un conjunto de medidas: la coerción, el soborno o la propaganda; el electorado elegirá, en todo caso, a líderes aceptados por la élite (en Elcock, 2001: 4). Por otro lado, Putnam (1976) descubrió la denominada «ley de desproporción creciente» según la cual «cuanto más alto sea el nivel de autoridad política habrá más personas que pertenezcan a grupos que tengan una posición más alta en la estructura social» (en Sánchez Herrera, 2004: 35).

Existen estudios más actuales que centra su atención en la relación del líder con las élites políticas en la sociedad democrática. Sánchez Herrera (2004: 29-30) desarrolla un análisis en este sentido, afirmando que en democracia, «el poder puede ser personalizado, pero no personal, que es propio de las dictaduras». Considera que tanto el líder²² como la élite²³ «tienen un potencial similar», y que «el líder sin la élite no puede existir»; por ello, el líder ha de escuchar las opiniones de la élite ya que ésta «le mantiene en contacto con la masa de seguidores». Para él, al igual que no puede haber líderes sin seguidores, tampoco existen líderes sin élites políticas. El líder necesita relacionarse con la élite «para adoptar decisiones, fijar la agenda, estudiar cómo realizar las tareas políticas, buscar recursos y recabar apoyos».

II.2.8. La explicación psicológica: aprendizaje social y fenómeno de grupo

A diferencia de las teorías de la contingencia, que discuten sobre la conveniencia de asesores para apoyar a los líderes y tratar de mejorar las decisiones que tomen, desde el punto de vista de la psicología, las oportunidades para mejorar la carrera del líder son limitadas. Los autores que siguen esta perspectiva teórica elaboran extensos estudios acerca de los antecedentes de los líderes, sus vidas y sus carreras, pero presupone que los rasgos personales ya están formados y son inamovibles en el momento en el que acceden al cargo político. Los estudios psicológicos explican los éxitos y fracasos de los líderes pero no pueden modificar comportamientos fallidos. Además, la influencia de estos estudios es restringida, porque a ninguna persona le gusta ser analizada psicológicamente (Elcock, 2001: 86-87).

Desde sus comienzos, la psicología se detuvo a analizar líderes políticos. Freud (1856-1939) y su colaborador Bullit (1891-1967) trataron de explicar el fracaso que supuso para el presidente Wilson

²² Según este autor, el líder no es «un mero producto de la sociedad», ni tampoco es siempre «un caudillo carismático»; desde una perspectiva integral, considera que en él no sólo concurren rasgos personales sino también «la función que ha de desempeñar en una posición concreta y la conducta que se espera de él en la coyuntura y el entorno histórico que le han tocado vivir. El líder no puede ser abstraído de las instituciones, de las organizaciones y de las relaciones con la élite y los seguidores» (Sánchez Herrera, 2004: 30).

²³ Sánchez Herrera (2004: 32) define a la élite política como «una minoría detentadora del poder, organizada, cohesionada y dinámica (...) que se perpetúa a pesar de las técnicas democráticas de control y de recambio de los cargos públicos».

la no ratificación por el Senado estadounidense del Tratado de Versalles ni del Pacto de la Sociedad de Naciones, ambos proyectos, impulsados por su administración. Para estos autores, los defectos en la personalidad del presidente, su egocentrismo y arrogancia, condujeron al fracaso de sus objetivos; estos desórdenes psicológicos estaban motivados por la desigual relación de Wilson con sus padres²⁴, sus tan tempranas como fuertes convicciones religiosas y las influencias formativas (Elcock, 2001: 87-88). Pueden identificarse dos tipos de estudios psicológicos del liderazgo: los que, como hicieron Freud y Bullit, examinan los orígenes, la infancia y la educación temprana de los líderes para tratar de indagar en los motivos de sus conductas; y aquellos otros que entiende el liderazgo como un fenómeno de grupos.

Los primeros han explicado el liderazgo como atendiendo a los procesos de aprendizaje. Barber (1992) rastrea las vidas de los presidentes de los Estados Unidos desde la infancia en busca de explicaciones para su posterior actuación en la Casa Blanca y considera que los primeros años de vida de los presidentes, su infancia y educación temprana, tienen una considerable influencia en su rendimiento en el cargo²⁵ (en Elcock, 2001: 85-90). En este sentido y desde un enfoque que combina la política con la psicología, Lasswell (1963)²⁶ abordó el estudio de las personalidades políticas a partir del análisis de las historias clínicas de individuos que «han recibido cuidados en hospitales y sanatorios» con el fin de «exhibir el perfil de desarrollo de diferentes tipos de hombres públicos». Esta metodología tiene como objetivo «vincular la selección de los papeles que adoptan los políticos adultos a ciertas experiencias críticas en su desarrollo individual»²⁷ (Lasswell, 1963: 15-19; 51). Según este autor, los políticos pueden adoptar, de forma especializada o combinada, dos roles distintos: administrador o agitador. El agitador «asigna un alto valor a la respuesta del público y *los considera fuertemente narcisistas*». El administrador se caracteriza por el valor que otorga a «la coordinación de esfuerzos en una actividad continua, *así sus efectos se desplazan sobre objetos menos remotos y abstractos*»²⁸ (Lasswell, 1963: 64, 250-251). Además, elaboró una fórmula general para la historia del desarrollo del hombre político: $p \} d \} r = P$. En ésta, p representa los motivos privados; d hace referencia al «desplazamiento sobre un objeto público; r la racionalización en función del interés público; P el hombre político; y $\}$ equivale a «transformado en» (Lasswell, 1963: 83).

No obstante, como se ha dicho, la psicología también percibe el liderazgo como un fenómeno relacional entre líder y seguidores. Freud aceptó que «las multitudes, por encontrarse en un estado

²⁴ Fuerte con su padre y mucho más débil con su madre (Elcock, 2001: 88).

²⁵ Barber (1992) dice: «every story of Presidential decision-making is really two stories: an outer one in which a rational man calculates and an inner one in which an emotional man feels». Traducción: «toda historia del proceso de toma de decisiones del Presidente son en realidad dos historias: una exterior en la que un hombre racional calcula y otra interior en la que un hombre emocional siente».

²⁶ Sánchez Herrera (2004:29-31), piensa que Lasswell «incluye al líder en la élite y a los seguidores en la masa» y que no distingue entre élite y líder, ya que, «para él, son lo mismo».

²⁷ Lasswell (1963: 54) afirma que «cada cuerpo político tiene su galería de mascarar políticas, y será necesario escribir de nuevo la historia política para explicar las cualidades únicas y típicas de esos roles popularmente concebidos».

²⁸ Todas en cursiva en el original.

primitivo de conciencia, ansían a un líder carismático hipnótico que les brinde un punto de autoridad absoluta», aunque priorizó el estudio de sus seguidores y puso poca atención a los líderes (Lindholm, 2001: 79). Stogdill (1958: 27-35) identificó el liderazgo como un fenómeno de grupos. Shamir, Arthur y House (1994) pusieron énfasis «en los motivos psicológicos de los seguidores» como necesidades de autoestima o confianza, búsqueda de objetivos y valores, etc. (en Martínez y Morales, 2006: 121).

Más recientemente, Blondel y Thiebault (2010: 32-33) han examinado los tipos de lazos psicológicos que emergen entre los líderes y los seguidores, lazos que se refieren a las características personales, tanto del líder como de los ciudadanos que son atraídos por él. Distinguen tres formas de relación entre líder y seguidores: el discurso, que despierta la atracción de los ciudadanos y el apoyo del partido; la relación directa entre líder y ciudadanos mediante fenómenos como el clientelismo, el patronazgo o el control de los medios de comunicación; y la reacción de los ciudadanos ante los líderes (notoriedad, popularidad y carisma).²⁹

II.2.9. La teoría de la elección racional

La teoría de la elección racional y sus partidarios en la ciencia política considera a los líderes como maximizadores racionales, que actúan buscando el modo de garantizar el máximo apoyo entre sus seguidores (Elcock, 2001: vii). Como afirma Delgado (2004: 20), con relación al comportamiento político, el postulado básico de esta teoría es que «los individuos operan como maximizadores de utilidad, comportándose de manera semejante a como lo hacen los agentes económicos».

Teóricos de la elección racional como Tullock (1976) han sostenido que el interés egoísta de los políticos y burócratas inevitablemente produce burocracias infladas porque los funcionarios persiguen maximizar su presupuesto, así como el número de personas que trabajan para ellos (en Elcock, 2001: 5).³⁰ Autores, como Elcock (2001) son críticos con esta teoría ya que no tiene en cuenta el idealismo y el altruismo, y sin embargo, existen muchas pruebas de que los líderes políticos están motivados de igual modo por odios irracionales.

Se distinguen ocho teorías de liderazgo. Sin embargo, muchas de estas teorías son mixtas, ya que combinan enfoques y perspectivas teóricas. Leach y Wilson (2000), por ejemplo, sugieren que el liderazgo tiene dos conjuntos de influencias: la cultura política y organizacional, por un lado, y la agenda personal y las habilidades políticas del líder, por otro; entre ambos conjuntos existe un área de

²⁹ Blondel y Thiébault (2010: 111 y ss.) examinan seis países (Reino Unido, Francia, Italia, Polonia, Japón y Tailandia), y concluyen que, sobre todo en Europa occidental, existe una tendencia hacia la personalización de los partidos políticos en torno a la figura de los líderes.

³⁰ Estas teorías fueron adoptadas por líderes políticos que se convirtieron en importantes agentes de cambio en la década de 1970 (Margaret Thatcher y Ronald Reagan). Aunque se esperaba que el liderazgo político perdiera relevancia debido a que el proyecto político de éstos tenía como objetivo reducir el papel del gobierno en la vida de las personas, ambos tuvieron que convertirse en líderes dominantes y centralizar el control del poder para implementar sus reformas (Elcock, 2001: 5).

incertidumbre y negociación (en Elcock, 2001: 43). Estos autores combinan diversos enfoques - rasgos personales y posicional-contingente- y perspectivas teóricas –gran hombre, determinista, relacional y organizaciones.

TABLA II. TEORÍAS QUE HAN ESTUDIADO EL LIDERAZGO

ENFOQUE	PREMISA BÁSICA	DEFINICIÓN DE LÍDER	CORRIENTES-AUTORES
Autores clásicos	El devenir de los Estados depende de la virtud de los gobernantes	Un individuo dotado de atributos particulares	Filosofía clásica, humanismo, Maquiavelo, liderazgo ético.
Teoría del gran hombre o líder carismático	Rasgos personales Los actores individuales son los motores del cambio	Héroe o caudillo con grandeza de espíritu, con carisma	Hegel, Carlyle, Weber
Teorías deterministas	La estructura social, económica y cultural determina al individuo	Simple peón en manos de las fuerzas económicas, políticas y culturales	Spencer, Marx
Teorías relacionales	Posicional-contingente La estructura genera oportunidades para la acción política	Un individuo al que sus seguidores perciben con cualidades extraordinarias	Durkheim, Lewin, Knickerbocker
Teoría de las élites	El poder se concentra en una minoría organizada	Miembro destacado de la élite	Mosca, Pareto, Michels, Parry, Lasswell, Sánchez Herrera
Teoría de las organizaciones o <i>management</i>	Posicional-Contingente Conductista El liderazgo es un proceso que responde a la consecución de objetivos dentro de un grupo u organización	Individuo que usa su influencia para dirigir y coordinar las actividades dentro de un grupo u organización	Weber, Bennis, Blondel, Northouse
Teorías psicológicas o de las motivaciones	Conductista El liderazgo es, bien un proceso de aprendizaje social, o bien un fenómeno de grupo.	El resultado del proceso de aprendizaje o la persona en la que se cristaliza la formación de un grupo (tótem)	Psicología social, Freud, Stogdill, Lasswell
Teoría de la elección racional	Los individuos actúan para maximizar su beneficio personal	Maximizador racional	Tullock, Fiorina y Shepsle

Fuente: Elaboración propia.

II.3. El liderazgo en la ciencia política contemporánea: definiciones, tipologías, factores y estudios

II.3.1. Múltiples definiciones

Hasta aquí, este trabajo ha examinado el concepto de liderazgo desde diversos enfoques, así como las diversas teorías que han tratado de explicar este fenómeno. Sin embargo, es necesario profundizar el tipo concreto de liderazgo que afecta a la gobernabilidad: el liderazgo político. El

problema principal consiste en que, como afirma Delgado (2004: 14), «formular una única definición sobre el mismo es casi imposible».

Desde mediados de 1970, muchos autores han escrito sobre el tema y han intentado delimitar una definición (Tabla III). Algunos autores, desde una perspectiva más relacional, lo han percibido como un proceso de influencia y estímulo de líder a seguidor. Según Burns (1978), es «aquel proceso por el cual determinadas personas con ciertos motivos y propósitos, en competición o conflicto con otras, movilizan recursos de todo tipo (...) para estimular, inducir o satisfacer las motivaciones de los seguidores en la dirección deseada». Otro grupo ha puesto énfasis en el proceso de toma de decisiones. Elgie (1995) ha definido el liderazgo como «el proceso por el cual los gobernantes tratan de ejercer control o influencia sobre el proceso de toma de decisiones políticas». Un conjunto de autores entiende el liderazgo como catalizador del cambio político deseado por la comunidad. Por ejemplo, para Rost (1993), se trata de «una relación de influencia entre líderes y seguidores, quienes persiguen cambios reales que reflejan sus mutuos propósitos» (en Natera, 2001: 44). Autores más actuales han destacado el concepto de visión, siguiendo el enfoque del «nuevo liderazgo». Heifetz y Sinder (1990) lo han definido como «una actividad vinculada a determinados actores que consiste en proporcionar visión y, al mismo tiempo, en buscar y movilizar apoyos políticos para llevarla a la práctica» (en Delgado, 2004: 13).

TABLA III. PALABRAS MÁS COMUNES EN LAS DEFINICIONES SOBRE LIDERAZGO POLÍTICO

Entendido como...	Proceso	Actividad	Posición	Relación	Capacidad
Genera...	Influencia	Toma de decisiones	Cambio	Red de apoyos	Visión

Fuente: Elaboración propia.

II.3.2. Tipologías de estilos de liderazgo

Para profundizar más en el concepto de liderazgo político, algunos autores han elaborado algunas tipologías que van más allá de las clásicas distinciones: la zorra y el león de Maquiavelo; y el líder carismático y el político profesional de Weber. Según Natera (2001: 116-119) las tipologías y clasificaciones pueden agruparse en dos grandes bloques: las concepciones unidimensionales y las pluridimensionales. En las primeras predomina una sola dimensión de los líderes (normalmente de su comportamiento político o de su relación con otros actores o instituciones) y sobre ella se construye el estilo. Las tipologías pluridimensionales se crean sobre la base de dos o más dimensiones.

Wildavsky (1984) estudia el liderazgo político a través de la figura del Moisés bíblico, distinguiendo cuatro modelos de liderazgo derivados de las características del régimen político.³¹ Moisés viajó del régimen esclavista al jerárquico, pasando por la anarquía y la equidad. En el régimen

³¹ Según Wildavsky (1984: 7) los malos regímenes políticos no pueden producir buenos líderes.

esclavista tiene lugar un liderazgo despótico, con un poder de alcance ilimitado. En la anarquía, el liderazgo es «meteórico», es decir, rápido y fugaz, y por tanto, con un poder limitado. En la equidad, el liderazgo es unánime o carismático pero si las cosas van mal el líder carece de poder. A la jerarquía le corresponde un liderazgo autocrático, con poder ilimitado. En los regímenes esclavista y jerárquico, el poder está distribuido de manera desigual, pero son sistemas de liderazgo; mientras que en los regímenes de anarquía y equidad existe una distribución igualitaria del poder político pero son sistemas «anti-liderazgo» (Wildavsky, 1984: 21-25, 200).

Hermann (1986), a partir de la relación del líder con sus seguidores, distingue entre líder flautista, líder vendedor, líder marioneta y líder bombero (en Martínez y Morales, 2006: 119). El flautista de Hamelín es aquel que «encanta» a sus seguidores, ya que posee características excepcionales; el vendedor logra los apoyos mediante mecanismos de intercambio; la marioneta dirige influenciado por sus seguidores; y el apagafuegos aparece en situaciones de crisis para apaciguar el entorno (Delgado, 2004: 16). Blondel (1987) distingue dos dimensiones del liderazgo atendiendo al impacto que tienen los líderes dentro del sistema político: el alcance del impacto y la intensidad del mismo; identifica tres tipos de alcance: grande, moderado y pequeño; y tres tipos de intensidad del cambio: mínimo, moderado o profundo. Combinando ambas dimensiones se ofrecen nueve modelos distintos de liderazgo³² (en Delgado, 2004: 14-15).

Pero la tipología con mayor proyección científica es la propuesta por Burns (1978). Partiendo de la distinción de Maquiavelo entre zorra y león y de la interacción entre líderes y seguidores, Burns define dos tipos de liderazgo: liderazgo transaccional y liderazgo de la recomposición o transformacional (Tabla IV). La relación entre el primer tipo de líder y sus seguidores se basa en el intercambio económico, político o simbólico entre las partes y suele manifestarse «en situaciones de normalidad política». El liderazgo transformacional se funda en «la identificación y el compromiso mutuo entre el líder y los seguidores para alcanzar una meta común, (...) implica para ello niveles más altos de motivación y moralidad» y prolifera en contextos de cambio político³³ (en Natera, 2001: 123-124).

TABLA. IV. TIPOS DE LIDERAZGO EN BURNS (1978)

	Tipo de relación líder-seguidores	Situación política
Liderazgo transaccional	Intercambio	Normalidad
Liderazgo transformacional	Identificación	Cambio

Fuente: Elaboración propia a partir de Burns (1978) en Natera (2001: 123-124).

³² Son los siguientes: salvador, confortado, gestor, paternalista-populista, redefinidor, reajustador, ideólogo, reformista e innovador (Blondel (1987) en Delgado, 2004: 15).

³³ Más adelante, añade otro tipo de liderazgo, el *laissez-faire*, «una especie de liderazgo liberal donde el líder prefiere no entrometerse en asuntos ajenos a su responsabilidad personal (...) y que otorga una mayor responsabilidad a los subordinados» (en D'Alessandro, 2009: 321).

Esta clasificación ha influenciado enormemente a otros autores. Blondel (1987) realiza otra clasificación distinguiendo a los líderes según surjan en situaciones de normalidad –líderes gestores-administrativos- o en situaciones excepcionales –líderes innovadores (en Delgado, 2004: 19). Linz (1997: 86) se refiere al liderazgo innovador como aquel que realizan personas que «dirigen con éxito los desafíos que plantea a una sociedad un acontecimiento histórico concreto y cambios políticos o sociales irreversibles», logrando el apoyo de la sociedad, el electorado y las instituciones.

II.3.3. Factores y estudios

Para analizar el fenómeno del liderazgo se han propuesto y elaborado distintos modelos de análisis en torno a variables y factores. Según Paige (1972: 71-81, 1977), las diversas formas de liderazgo se presentan a partir de la interacción de cinco variables: personalidad, roles, tareas, valores y entorno específico (en Delgado, 2004: 13; Natera, 2001: 43). Natera (2001:66), por su parte, ha considerado que existen cinco tipos de factores que «influyen en el surgimiento y desarrollo de los procesos de liderazgo (...): la ecuación personal del liderazgo; el *comportamiento político* (...) de los líderes; la *red de apoyo* (...); los factores generales de la estructura de oportunidades³⁴ o *entorno del liderazgo*; y la *percepción e impacto* del liderazgo».³⁵

Paige (1972: 8-9) elaboró una lista de los tipos de estudios sobre el liderazgo político realizados hasta esa fecha: estudios sobre el carisma (Weber); literatura didáctica (*El príncipe*); biografías y autobiografía políticas; estudios de liderazgo político sobre valores e ideas, a partir de encuestas que miden ideologías, escritos de líderes, comparaciones entre valores y conductas, etc.; artículos y monografías sobre estilos de liderazgo; estudios sobre el rol institucional; trabajos sobre élites políticas; estudios sobre el poder comunitario de líderes locales; literatura sobre las respuestas de los seguidores; encuestas por áreas geográficas; y estudios de liderazgo en otras ciencias socio-conductistas, como la psicología, sociología, antropología, economía, gestión pública, etc.³⁶

Un tipo concreto de estudios merece una mención especial: aquellos que analizan el liderazgo de los presidentes o primeros ministros. Uno de los trabajos más influyentes es *Presidential Power and the Modern Presidents* (1980) de Neustadt. Este autor explora la naturaleza del poder presidencial y estudia tres decisiones en las que el presidente tuvo un papel determinante y que constituyeron una

³⁴ Tarrow (2009: 116), siguiendo a Gamson y Meyer (1996), define la estructura de oportunidades políticas (EOP) como «dimensiones consecuentes –aunque no necesariamente formales o permanentes- del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus experiencias de éxito y fracaso». Estas dimensiones son: el incremento del acceso al poder político, el surgimiento de alineamientos inestables, la división de las élites, el surgimiento de los aliados influyentes y la disminución de la represión política. Desde el punto de vista de la interacción líder-seguidores, el liderazgo se configura como un movimiento de acción colectiva.

³⁵ Todas en cursiva en el original.

³⁶ Delgado (2004: 19-20) destaca tres métodos de estudio del liderazgo: los estudios biográficos, los estudios sistemáticos y las teorías de la elección racional.

excepción a la norma³⁷: la destitución por Truman del general MacArthur en 1951; la incautación de las fábricas de acero para evitar una huelga por Eisenhower en 1952³⁸; y la orden a las tropas federales, también por Eisenhower, de forzar la entrada de nueve niños negros en una escuela de Little Rock, Arkansas, en 1957. En todas estas intervenciones presidenciales se cumplieron cinco condiciones: la participación del presidente fue incuestionable, al igual que sus palabras, su orden fue ampliamente difundida, quienes recibieron la orden tenían el control para llevarlas a cabo y no se percibieron dudas sobre su autoridad al ser emitidas (Neustadt, 1990: 10-28). Asimismo, Neustadt (1990: 4) asegura que la fuerza o debilidad de los presidentes depende de su capacidad personal para influir en la conducta de los hombres que componen el gobierno; su influencia se convierte en la marca de su liderazgo³⁹. El poder de persuasión del presidente depende de su reputación profesional y de su prestigio público. La primera depende de la relación que éste mantenga con su círculo de colaboradores inmediatos en la Casa Blanca, a los que este autor denomina «washingtonianos». El prestigio público se construye a partir de las impresiones que el presidente genere entre los ciudadanos (Neustadt, 1990: 50-55; 73).

Ha habido pocos intentos de extraer conclusiones sistemáticas mediante la comparación de las carreras de los líderes políticos; el análisis de los sucesivos presidentes de Estados Unidos del siglo XX por Barber es una rara excepción (Elcock, 2001: 16). En *Presidential Character* (1992), este autor examina el impacto que tienen los caracteres individuales de estos presidentes a partir del análisis de reportes psicobiográficos de todos ellos. Según la orientación política, distingue dos tipos de presidentes: el activo, que piensa que la intervención federal es deseable para solventar desequilibrios o problemas socioeconómicos; y el pasivo, que cree que los mercados y los procesos políticos deben seguir su curso y el presidente sólo ha de intervenir cuando es absolutamente necesario. Según la dimensión afectiva, diferencia otros dos tipos de presidentes: el positivo, que persiguió con empeño la obtención de su cargo y está entusiasmado con él; y el negativo, que aceptó el cargo como un deber y lo ejerce a pesar de que se siente inseguro de su propia capacidad.⁴⁰ Los presidentes activos-negativos tienen como objetivo conseguir y mantener el poder. Los pasivos-negativos destacan por su virtud cívica (en Elcock, 2001: 58).

³⁷ Para Campbell (1983), la mayoría de los presidentes estarían más cómodos con un estilo de liderazgo «de corredor de bolsa», al igual que presidentes, gobernadores y alcaldes en Estados Unidos, que, como afirma Elcock (1995), necesitan del apoyo de *lobby* para sostener sus legislaturas y aprobar ordenanzas y presupuestos (en Elcock, 2001: 51).

³⁸ Aunque tuviera que renunciar más tarde por decisión del Tribunal Supremo (en Elcock, 2001: 50).

³⁹ Para Neustadt (1990: 30), la esencia de la tarea persuasiva del presidente es convencer a tales hombres (o mujeres) de que lo que la Casa Blanca quiere de ellos es lo que deben hacer por el bien de ellos y de su autoridad.

⁴⁰ Kennedy, Reagan y Clinton son ejemplos de presidentes positivos; Wilson y Nixon de presidentes negativos (Barber (1992) en Elcock, 2001: 57).

III. CUESTIONES METODOLÓGICAS: ESTRATEGIA, CONCEPTUALIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES

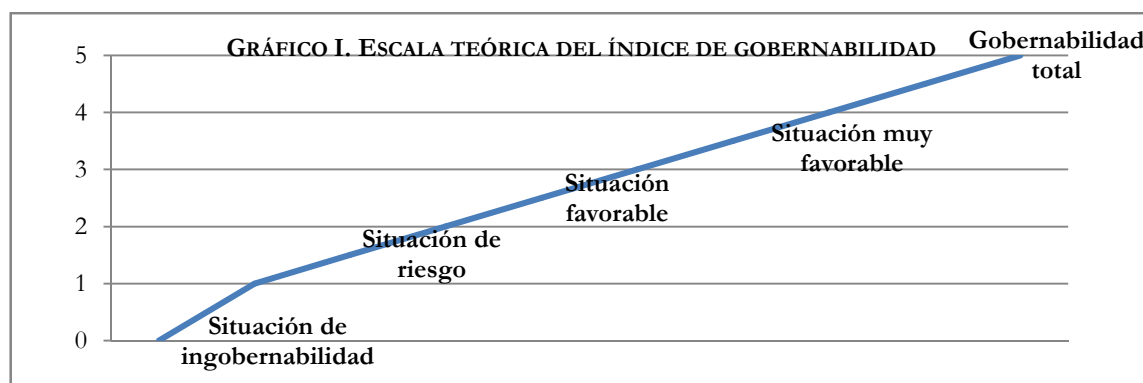
Este trabajo emplea una estrategia metodológica mixta. Como afirman Rodríguez y Valdeoriola (2009: 14), este tipo de aproximaciones permiten «neutralizar o eliminar sesgos de determinados métodos cuando éstos se utilizan de forma aislada» y que resultados de un método sirvan para desarrollar los otros. El primer método consiste en un análisis descriptivo de datos sobre la situación socioeconómica de Argentina. El segundo es un estudio comparado de los estilos de liderazgo de los presidentes de este país, por mandato, desde 1983 a 2011. Según Sartori (1991: 35), el método comparativo interesa cuando se lleva a cabo entre entidades que poseen atributos «en parte compartidos y en parte no compartidos». Esta comparación se basa en las similitudes y es de tipo diacrónico, ya que analiza un mismo caso (país) en momentos históricos distintos (Morlino, 1991: 22). Para abordar ambas estrategias se utilizan diversas técnicas de análisis: análisis descriptivo de datos, análisis histórico-biográfico, análisis de contenido en prensa, análisis de discurso, análisis de opinión pública; y análisis jurídico y de contenido. Y se acude a diversas fuentes: bases de datos, monografías, artículos de revista, biografías, discursos, entrevistas, artículos de prensa, recursos audiovisuales y recursos electrónicos.

El tercero es un método analítico-explicativo. Se operacionalizan los conceptos de gobernabilidad democrática y liderazgo político, aproximándose a ellos desde un punto de vista teórico, y a partir de ahí, se diseña una propuesta metodológica propia, basada en la construcción de cuatro índices cuantitativos aplicables para los países de América Latina. Los datos para estos índices se obtienen de los dos métodos anteriores. Al igual que ocurre con los índices que miden la calidad de la democracia, éstos se han construido siguiendo las fases de conceptualización, medición y agregación de datos. En primer lugar, se parte de la conceptualización teórica del fenómeno que se quiere medir, identificando sus dimensiones o atributos y ordenándolos según su nivel de abstracción, de forma que el índice en cuestión pueda aplicarse a cualquier país latinoamericano. En segundo lugar, en la fase de medición, se otorga a todas sus dimensiones el mismo peso teórico y se seleccionan entre uno y cuatro indicadores para medir cada una de ellas⁴¹; además, se busca cumplir los criterios de validez, confiabilidad y replicabilidad. En tercer lugar, se opta por la regla de agregación más simple, la adición, ya que, en todos los indicadores propuestos, todas las dimensiones son igualmente necesarias y suficientes (González Blasco, 2000; Munck y Verkuilen, 2002). Finalmente, los cuatro índices (gobernabilidad, legitimidad, eficacia y estilo de liderazgo) se miden en una escala «de 0 a 5».

⁴¹ Como recuerdan Munck y Verkuilen (2002: 417), la selección de indicadores es «una de las metas más escurridizas de las ciencias sociales»; algunos de los problemas que presenta son la necesidad de establecer la equivalencia de dichos indicadores y que la elección de los mismos depende de la disponibilidad o accesibilidad de los datos.

Seguendo a Alcántara (1994: 41-42), *gobernabilidad* se define como la situación en la que existen condiciones favorables para la acción del gobierno y que se compone de dos elementos: la legitimidad y la eficacia. De acuerdo con Prats (2001: 449) se opta por la definición de *gobernabilidad democrática* como «estrategia de construcción de capacidades [que] depende de la interrelación entre el sistema institucional existente, de las capacidades de los actores políticos y sociales presentes y de la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible». El primer índice cuantitativo mide la gobernabilidad democrática y se compone de dos índices distintos: el de legitimidad y el de eficacia, ambos con el mismo peso teórico. La regla de agregación es aditiva y la fórmula es la siguiente: $G=(iL+iE)/2$; donde G representa el índice de gobernabilidad, iL el índice de legitimidad, iE el índice de eficacia y 2 es el número de dimensiones (legitimidad y eficacia).

Para el índice de gobernabilidad, he construido mi propia escala teórica, que va «de 0 a 5», donde cada extremos representan dos situaciones ideales distintas: «0» equivale a ingobernabilidad y «5» a gobernabilidad total. El Gráfico I muestra las distintas situaciones de gobernabilidad según el resultado del índice: por debajo de «1,5» el gobierno está en situación de riesgo y pelagra su estabilidad y pervivencia; a partir de «2,5» la situación es favorable para la acción de gobierno; y con un resultado de «3,5» o más, la situación del gobierno es muy favorable. En un sistema democrático, los gobiernos tienen siempre un mínimo de legitimidad, no puede existir una situación de ingobernabilidad total, aunque sí una situación de riesgo. Cuando los valores de gobernabilidad son menores a «1,5» y cercanos a «0», la pervivencia del gobierno o del propio régimen político pueden estar en peligro.



Fuente: Elaboración propia.

Pero para obtener el índice de gobernabilidad, son necesarios los índices de legitimidad y de eficacia. En primer lugar, se examina el índice de legitimidad. Para Easton (1953), «la legitimidad en las democracias depende de la confianza de los ciudadanos en que el gobierno está haciendo las cosas bien la mayor parte del tiempo». Este autor distingue dos tipos: legitimidad difusa y legitimidad específica. La primera es de largo plazo y se relaciona con la confianza que los ciudadanos tienen en el sistema. La legitimidad específica es el apoyo que proviene de la evaluación de los ciudadanos sobre las actuaciones del gobierno (en Vairo, 2012: 46). Morlino (1985: 170, 177), por su parte, identifica la

legitimidad como un proceso crucial al que hacen referencia la mayoría de los autores para explicar el cambio y la define como un «conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo». Alcántara (1994: 42), identifica la legitimidad como la creencia en qué las instituciones [y yo añado los actores políticos] son las mejores que se pueden tener.

No obstante, este índice mide la legitimidad del presidente como cabeza del gobierno. Linz (1987: 39-41) define un *gobierno legítimo* como aquel que «se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno». La democracia legítima es aquella que requiere la obediencia de las reglas de juego tanto por los ciudadanos votantes como por aquellos que tienen la autoridad. Para Rawls (1998: 136) afirmar que un gobierno es legítimo «dice algo acerca de su procedencia», es decir, de «cómo [los miembros del gobierno] llegaron a su puesto». En los sistemas presidencialistas, los gobiernos adquieren legitimidad en el momento electoral. Por ello, el índice de legitimidad tiene en cuenta un solo indicador, el porcentaje de voto que obtuvieron los candidatos electos. La fórmula es la siguiente: $iL=0,5+[(\%v*5)/100]$. En ésta, iL representa el índice de legitimidad, $\%v$ es el porcentaje de votos con los que ganó el candidato que se convirtió en presidente, 5 es el valor máximo que puede adoptar el índice y 100 es el valor máximo que puede alcanzar el porcentaje de votos. El 0,5 que se suma es una constante que atribuye al presidente un mínimo de legitimidad democrática.⁴²

Con relación al índice de eficacia, conviene aclarar varios puntos. La Real Academia Española (RAE) define la eficacia como «la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera».⁴³ Morlino (1985: 219) conceptualiza la eficacia «decisoria» como la «capacidad que (...) tienen las estructuras de un régimen para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados (...) o alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes», entre los cuales se encuentra el mantenimiento del propio régimen político. Además, este autor considera que un régimen es efectivo si, «como consecuencia de la ejecución de sus decisiones, obtiene los resultados queridos» (Morlino, 1985: 227). Linz (1987: 46) se refiere a la eficacia como «capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político».⁴⁴ Yo tomo el concepto de *eficacia* de Alcántara (1994: 42), como «la capacidad del gobierno para encontrar respuestas a las demandas de la sociedad» a través de políticas públicas.

Para construir el índice de eficacia se tienen en cuenta siete dimensiones, tres de naturaleza económica, tres de tipo social y una relacionada con la seguridad ciudadana. Este índice está basado

⁴² Por ejemplo, hay presidentes que no pasaron por las urnas sino que llegaron al cargo nombrados por el Congreso en una situación excepcional y jugaron un papel importante para garantizar la gobernabilidad democrática, como fue el caso de Eduardo Duhalde en Argentina.

⁴³ RAE: Diccionario de la lengua española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=eficacia>. Fecha de consulta: 15/11/2012. 11: 23.

⁴⁴ Según Linz (1987: 46), la eficacia de un gobierno se juzga por la suma de sus actos a lo largo de un periodo prolongado de tiempo, y esto «representa una desventaja para regímenes nuevos que se enfrentan con serios problemas durante el periodo de consolidación» ya que «no pueden presentar éxitos pasados como prueba de eficacia del régimen frente a sus fracasos».

en la teoría del desarrollo económico, como una de las explicaciones más relevantes de la estabilidad del sistema político, que fue formulada por Lipset (1963). Según este autor, existe una relación de dependencia entre el desarrollo económico y la estabilidad democrática⁴⁵ (en Morlino, 1985: 149). Otros autores han construido un índice de eficacia. Putnam (2011: 106) mide la eficacia de los gobiernos regionales italianos mediante un índice de rendimiento institucional formado por doce indicadores que evalúan los procesos de elaboración de políticas públicas, las decisiones políticas y la implementación de las políticas. Sin embargo, para medir la eficacia en este trabajo, tomo dimensiones e indicadores distintos a los de Lipset y Putnam, que justifico más adelante.

La Tabla V recoge siete dimensiones de la eficacia, cada una de ellas medida por un único indicador. Para calcular la evolución de los indicadores se utilizan los datos del primer y último año disponibles como datos del primer y último año de mandato. El «crecimiento económico» se mide a partir de la diferencia entre el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) del último año de mandato (PIB¹) y el del primero (PIB⁰). El indicador de la «estabilidad monetaria» es la diferencia entre la inflación (precios al consumo) del primer año de mandato (Inflación⁰) y la inflación del último (Inflación¹). La «dependencia económica» del país es el resultado de la diferencia entre la deuda externa acumulada del primer año (Deuda⁰) y la del último año de mandato (Deuda¹). El «mercado de trabajo» se mide mediante el indicador de desempleo total, calculando la diferencia entre el porcentaje del primer año de mandato (Desempleo⁰) y el porcentaje del último (Desempleo¹). Para medir la «pobreza» se selecciona la tasa de incidencia de la pobreza en base a 2 dólares al día, y se aplica la diferencia entre la tasa del primer año de mandato (Pobreza⁰) y la del último (Pobreza¹). La dimensión «desigualdad» se obtiene tomando la diferencia entre el índice GINI del primer año de mandato (GINI⁰) y el del último (GINI¹). Por último, para medir la «seguridad pública» se atiende a la diferencia entre la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes del primer año de mandato (H⁰) y la misma tasa en el último (H¹). La evolución favorable para el indicador de la primera dimensión es el incremento, mientras que para el resto de indicadores es la disminución. Los seis primeros indicadores se obtienen de la base de datos del Banco Mundial (BM), mientras que la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes se obtiene de fuentes internas de cada país.⁴⁶ La regla de medición es la misma en todos los casos y consiste en aplicar a cada diferencia obtenida una equivalencia dentro de una escala «de 0 a 5». Con respecto al indicador «evolución de la inflación», si la inflación del último año de mandato (Inflación¹) es negativa, la equivalencia será 0 en todo caso. La regla de agregación es aditiva, ya que todas las dimensiones tienen el mismo peso teórico.

⁴⁵ Linz (1987: 27) también considera que no hay apoyo incondicional a la democracia sin tener en cuenta el sistema socioeconómico.

⁴⁶ En el caso de Argentina, los datos se obtienen de la página web del Ministerio de Justicia y Derecho Humanos.

TABLA V. ÍNDICE DE EFICACIA				
Dimensiones	Indicadores	Evolución favorable	Regla de medición	Regla de agregación
Crecimiento económico	Evolución del crecimiento PIB (% anual): PIB ¹ - PIB ⁰	Incremento	Intervalar (0-5): <0= 0; ≥0 y <1= 1; ≥1 y <2=2; ≥2 y <3= 3; ≥3 y <4= 4; ≥4= 5 (Si la Inflación ¹ es negativa=0)	Aditiva
Estabilidad monetaria	Evolución de la inflación, precios al consumo (% anual): Inflación⁰- Inflación¹	Disminución		
Dependencia económica	Evolución de la deuda externa acumulada (% PNB): Deuda⁰- Deuda¹			
Mercado de trabajo	Evolución del desempleo total (% población activa): Desempleo⁰- Desempleo¹			
Pobreza	Evolución de la tasa incidencia pobreza 2\$ día (PPA): Pobreza⁰- Pobreza¹			
Desigualdad	Evolución del Índice GINI: GINI⁰- GINI¹			
Seguridad pública	Evolución de los homicidios por cada 100.000 hab.: H⁰-H¹			

Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué se seleccionan estas dimensiones de eficacia? Considero que la eficacia, como capacidad del gobierno frente a las demandas de los ciudadanos, puede medirse mediante tres tipos de dimensiones: económicas, sociales y de seguridad.⁴⁷ Para determinar el desempeño económico de un gobierno, se atiende a datos sobre crecimiento económico, estabilidad monetaria y dependencia económica. En América Latina, la crisis económica durante la década de 1980 fue resultado del estancamiento económico y las altas tasas de inflación, que condujo al endeudamiento de buena parte de estos países (Bresser, 1991: 13). Además, como se desprende de los datos del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de 2010, la percepción ciudadana de la situación económica y del desempeño económico del gobierno tiene un impacto directo en el apoyo a la democracia: cuando aumenta la percepción positiva de la situación y el

⁴⁷ Todos los indicadores son de resultado. Según Putnam (2011: 107), medir la eficacia utilizando este tipo de indicadores puede conducir a la «Falacia del Milagro de Massachusetts»: no se puede atribuir ni culpar a los gobiernos de aquellos asuntos que escapan de su control. No obstante, a diferencia del trabajo de Putnam, este trabajo no mide el rendimiento institucional sino el resultado de aquellos aspectos (dimensiones) que los ciudadanos perciben como desafíos o problemas. Por eso todos los indicadores se justifican con datos de opinión pública.

desempeño económico, se incrementa el apoyo a la democracia, y ello repercute en la gobernabilidad y estabilidad.

Con relación a las dimensiones sociales, el mercado de trabajo adquiere especial relevancia ya que, según el Barómetro de las Américas, para un 54% de los latinoamericanos, el trabajo y el empleo (junto con el salario y los ingresos) son el tema que más preocupa. Según el Latinobarómetro de 2012, el desempleo constituye el segundo problema más importante para los ciudadanos de América Latina, y el primero en dos países, Paraguay (30%) y Colombia (23%). Con relación a la fiabilidad de los datos, hay que tener en cuenta que en la región «coexisten dos realidades muy distintas para los ciudadanos»; menos de la mitad de la población que trabaja está integrada en el mercado de trabajo formal, por lo que gran parte de ésta se encuentra en situación de informalidad laboral (Cecchini y Martínez, 2011: 50).

La pobreza y la desigualdad son dos dimensiones de gran importancia en América Latina. En 2001, la CEPAL calificó a la pobreza como el desafío de América Latina para el nuevo milenio (Medina, 2001). Si bien los datos muestran como ha disminuido la pobreza en la región de 48,3% a 33,2% entre 1990 y 2008; en ella se encuentran cinco de los 10 países más desiguales del mundo, entre ellos Brasil.⁴⁸ Como última dimensión, está la seguridad pública. Según el Latinobarómetro de 2012, el 28% de los ciudadanos de América Latina piensan que la delincuencia y seguridad pública es el problema más importante (Lagos y Dammert, 2012).⁴⁹ En opinión de Alcántara (2009: 29), la seguridad constituye un reto para la gobernabilidad democrática.

Por último, se construye un índice de estilo de liderazgo. Como dice Delgado (2004: 24), para realizar un análisis donde se tenga en cuenta el fenómeno liderazgo político, lo más adecuado es formular «un enfoque propio y ecléctico». Considero al *liderazgo* como un proceso en el que intervienen cuatro elementos que forman parte de su naturaleza: personalidad, visión, conducta y red de apoyos. En el *liderazgo político* estos elementos se traducen en: carrera política personal, valores políticos, políticas impulsadas y relaciones con otros actores político-institucionales y sociales⁵⁰. En base a este concepto, para la construcción del estilo de liderazgo se tiene en cuenta diez dimensiones: carrera política, valores, reformas estructurales, políticas sociales, políticas de derechos humanos, políticas de medios de comunicación, relación con las instituciones, relación con los partidos, relación

⁴⁸ Datos obtenidos del informe del Latinobarómetro, 2012. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Fecha de consulta: 15/11/2012. 10:17.

⁴⁹ En algunos países esta cifra es muy superior en 2010: 61% en Venezuela, 45% en Costa Rica, 39% en México, 40% en El Salvador, o 34% en Argentina (Latinobarómetro). Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Fecha de consulta: 15/11/2012. 10:36.

⁵⁰ El apoyo electoral, así como la valoración de la opinión pública, son elementos que integran el concepto de gobernabilidad democrática; influyen y son influenciados por el ejercicio del liderazgo político, pero, en ningún caso, forman parte del concepto propuesto. Por esta razón, ni el porcentaje de apoyo electoral ni la percepción pública de los líderes presidenciales son indicadores de la dimensión relacional en el indicador de estilo de liderazgo.

con actores socioeconómicos y relación con los medios. Y se utiliza una escala teórica «de 0 a 5» cuyos extremos corresponden a dos modelos ideales de estilo de liderazgo (Tabla VI).

TABLA VI. DIMENSIONES Y MODELOS IDEALES DE ESTILO DE LIDERAZGO				
Dimensiones	Modelo A		Modelo B	
Carrera	Profesional	0	<i>Outsider</i>	5
Valores	No progresistas	0	Progresistas	5
Reformas estructurales	No	0	Sí	5
Políticas sociales	No	0	Sí	5
Políticas DD.HH.	No	0	Sí	5
Políticas de medios	No	0	Sí	5
Relación con las instituciones	Dependencia y sometimiento	0	Autonomía y dominio	5
Relación con los partidos	No conflicto	0	Conflicto	5
Relación con los sindicatos	Conflicto-Distancia	0	No conflicto	5
Relación con los medios	No conflicto	0	Conflicto	5

Fuente: Elaboración propia.

El modelo ideal A está basado en la zorra de Maquiavelo, el político profesional de Weber, el líder administrador en Lasswell (1963) o el liderazgo transaccional en Burns (1978); mientras que el modelo ideal B se inspira en el león de Maquiavelo, el caudillo carismático de Weber, el líder agitador en Lasswell y el liderazgo transformacional en Burns. El líder del modelo A es un político profesional, de ideas no progresistas; que no impulsa políticas públicas de calado; y que mantiene una relación de dependencia y sometimiento con el sistema político-institucional, una relación no conflictiva con el sistema de partidos y con los medios y una relación conflictiva o distante con los sindicatos y agentes sociales. El líder modelo B es un *outsider*⁵¹ de la política, que alcanza el poder sin seguir los cauces normales de la carrera política; que tiene valores progresistas, emprende y/o implementa reformas estructurales, programas sociales, políticas de derechos humanos o políticas de medios; y que mantiene una relación de autonomía o de dominio con el sistema institucional, una relación de conflicto con el sistema de partidos y los medios de comunicación; y una relación más cordial con los sindicatos y agentes sociales.

⁵¹ Este concepto se toma de Mayorga (1995).

En la Tabla VII se recogen las dimensiones, los indicadores, la regla de medición y la regla de agregación del índice de estilo de liderazgo. La carrera política se mide mediante un solo indicador de naturaleza dicotómica, «altos cargos de representación» antes de ser presidente.⁵² Para medir los valores se utilizan cuatro indicadores dicotómicos: «justicia social», «medio ambiente», «memoria/derechos humanos» y «derechos de las minorías». Las reformas estructurales se miden mediante dos indicadores dicotómicos: «reformas económicas» y «reformas político-constitucionales». Las políticas sociales tienen un solo indicador intervalar, «programas sociales», que distingue entre la implementación o mejora de programas universales, programas focalizados o la no implementación de ningún tipo de programa social. Con respecto a las políticas de derechos humanos, se tiene en cuenta cuatro indicadores dicotómicos: «políticas de justicia», «políticas de reparación», «políticas simbólicas» y «políticas de impunidad». En cuanto a las políticas de medios, se recogen tres indicadores dicotómicos, uno de mayor peso teórico, «políticas anticoncentración», y dos con un peso menor, «creación de medios públicos» y «creación de medios comunitarios». La relación con las instituciones presenta cuatro indicadores, dos dicotómicos, que miden el grado de dominio o sometimiento del presidente al sistema político-institucional: «rupturas del orden constitucional» e «intervención del poder judicial»; y dos intervalares, que miden su autonomía o dependencia del poder legislativo: «mayorías en el Congreso» y «media de decretos por año». La relación con los partidos tiene dos indicadores dicotómicos: «conflictos interpartidarios» y «conflictos intrapartidarios». La relación con los sindicatos se mide con un único indicador intervalar, «la media de huelgas por año». Finalmente, la relación con los medios se operacionaliza mediante un solo indicador dicotómico, la presencia o no de «alocuciones públicas contra los medios». La regla de agregación es aditiva en todos los casos, ya que todas las dimensiones son igualmente necesarias y suficientes y tienen el mismo peso teórico.

TABLA VII. ÍNDICE DE ESTILO DE LIDERAZGO			
Dimensiones	Indicadores	Regla de medición	Regla de agregación
Carrera política	Altos cargos de representación	Dicotómica: Sí= 0; No= 5	Aditiva
Valores	Justicia social	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Medio Ambiente	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Memoria/derechos humanos	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Derechos minoría	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	

⁵² Considero como tales: concejal, alcalde (intendente), legislador regional (diputado provincial), presidente regional (gobernador), congresista (diputado), senador y vicepresidente.

TABLA VII. ÍNDICE DE ESTILO DE LIDERAZGO			
Dimensiones	Indicadores	Regla de medición	Regla de agregación
Reformas estructurales	Reformas económicas	Dicotómica: Sí= 2,5; No= 0	
	Reformas político-institucionales	Dicotómica: Sí= 2,5; No= 0	
Políticas sociales	Programas sociales	Intervalar: Universales= 5; focalizados= 2,5; Ninguno= 0	
Políticas de DD.HH.	Políticas de justicia	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Políticas de reparación	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Políticas simbólicas	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Políticas de impunidad	Dicotómica: Sí= 0; No= 1,25	
Políticas de medios	Políticas anticoncentración	Dicotómica: Sí= 2,5; No= 0	
	Creación de medios estatales	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Creación de medios comunitarios	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
Relación con las instituciones	Rupturas del orden constitucional	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Intervención del poder judicial	Dicotómica: Sí= 1,25; No= 0	
	Mayorías en el Congreso	Intervalar: Absoluta todo el mandato= 1,25; absoluta parte del mandato= 1; simple todo el mandato= 0,75; simple parte del mandato= 0,5; sin mayoría= 0,25	
	Media de decretos por año	Intervalar: =0= 0; >0 y <15= 1; ≥15 y <30= 2; ≥30 y <45= 3; ≥45<60= 4; ≥60= 5	
Relación con los partidos	Conflictos interpartidarios	Dicotómica: Sí= 2,5; No= 0	
	Conflictos intrapartidarios	Dicotómica: Sí= 2,5; No= 0	
Relación con los sindicatos	Media de huelgas por año	Intervalar: <0= 5; >0 y <1= 4; ≥1 y <2= 3; ≥2 y <3= 2; ≥3 y <4= 1; ≥4= 0	
Relación con los medios	Alocuciones públicas contra los medios	Dicotómica: Sí= 5; No= 0	

Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué seleccionar estas dimensiones? En primer lugar, la carrera política, según Weber (2004: 45), «proporciona un sentimiento de poder, la conciencia de tener una influencia sobre los hombres, de participar en el poder que se ejerce sobre ellos y, sobre todo el sentimiento de manejar los hilos de acontecimientos históricos». Desde el punto de vista de la teoría de las élites políticas, el líder, o al menos un modelo de líder, al igual que estas últimas es reclutado de entre los partidos políticos, recorre diversos niveles representativos, comenzando por los de menor rango, hasta llegar a cargos más relevantes (Sánchez Herrera, 2004: 32).⁵³ Según su dedicación a la política, Weber distinguió tres tipos de políticos: el ocasional, el semiprofesional y el profesional. El político profesional no sólo «vive para la política» sino que «hace de ello su vida». Quien «vive de la política como profesión (...) trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos» (Weber, 2004: 16). Una clasificación similar realiza Sartori (1992), refiriéndose a políticos no profesionales, «para los que la política es sólo una vocación y no una ocupación»; políticos semiprofesionales, que no poseen una carrera partidaria y mantienen su profesión; y políticos profesionales, que no han tenido otra profesión o no tienen posibilidad de retornar a su profesión anterior. Panebianco (2009) distingue siete tipos de políticos: el líder partidista, los burócratas del partido, los funcionarios expertos al servicio del partido, el notable que vive «para la política», el profesional del *staff*, el profesional camuflado y el semi-profesional. Otra tipología es la de Sabl (2002), que distingue tres tipos de políticos «aplicados tanto a la política institucionalizada como a la que no lo está»: el político electo, el activista moral y el organizador político o comunitario (en Alcántara, 2012: 81-82). Para distinguir entre político profesional u *outsider*, opto por el criterio de comprobar si el líder ocupó o no un alto cargo de representación antes de llegar a la presidencia.

En segundo lugar, los valores, que incluyen las creencias y los objetivos políticos del líder por los que se moviliza y moviliza a sus seguidores.⁵⁴ Según Verba (1961: 13), el término líder «implica una orientación de valores que lo diferencia de otras formas de relación de poder». Para Nanus (1995), «el liderazgo consiste en la capacidad de definir, articular e institucionalizar nuevos valores y ofrecer nuevas visiones de escenarios futuros» (en Delgado, 2004: 13-14). Para medir esta dimensión, se analiza la presencia de cuatro valores, que defino como «progresistas», en los programas políticos y discursos de los líderes antes de iniciar el mandato presidencial.

En tercer lugar, respondiendo al enfoque conductista, el análisis de las políticas públicas impulsadas por el líder refleja su comportamiento político. Elgie (1995) ha definido el liderazgo político como «el proceso por el cual los gobernantes tratan de ejercer control o influencia sobre el

⁵³ Barber (1992) cree que es posible predecir si un individuo tendrá éxito o fracasará en la Casa Blanca atendiendo a sus anteriores cargos (en Elcock, 2001: 58).

⁵⁴ Rawls (1998: 49) identifica cuatro diferencias entre los valores y las normas: se relacionan con un tipo diferente de acción, las normas son dirigidas por reglas y los valores lo son por fines; tienen distinta pretensión de validez, binaria las normas, por codificación gradual los valores; las normas son vinculantes de manera absoluta mientras los valores lo son de modo relativo; y finalmente, satisfacen distintos criterios de cohesión.

proceso de toma de decisiones políticas» (en Natera, 2001: 44). En los líderes presidenciales, estos *outputs* son las reformas estructurales y políticas públicas que han impulsado, diseñado o aprobado. Como políticas públicas se tienen en cuenta las reformas estructurales, tanto económicas como políticas; las políticas sociales; las políticas de memoria y derechos humanos; y las políticas sobre medios de comunicación.

En cuanto a las reformas estructurales, cabe realizar varios apuntes. Las reformas económicas fueron fruto de la crisis de deuda externa que vivió América Latina en la década de 1980. Éstas se aplicaron mediante «sucesivos paquetes de ajuste» inspirados por el pensamiento neoliberal dominante, sobre todo durante toda la década de 1990; buscaban disminuir el papel de Estado en la economía mediante procesos de desregularización y privatización de empresas públicas (Bresser, 1998; Del Campo, 2008). En esta década también se iniciaron las primeras reformas político-constitucionales inspiradas en el denominado «nuevo constitucionalismo latinoamericano» (Noguera Fernández, 2010). Para medir esta dimensión, se comprueba la presencia o no de estas reformas durante el mandato presidencial.

En cuanto a las políticas sociales, hay que partir del hecho de que, durante el siglo XX, América Latina ha sufrido perturbaciones económicas que han tenido graves consecuencias para los pobres, ya que han afectado al ingreso real de la mayor parte de la población debido a problemas como la inflación, el desempleo o el subempleo (Hicks y Wondon, 2001: 96). De acuerdo con los datos de la CEPAL, en muchos países de la región se ha producido un avance en la protección social de los ciudadanos, con la extensión de la cobertura a grupos tradicionalmente excluidos, gracias al incremento del gasto social del 5% al 18% desde 1991 a 2008 (Cecchini y Martínez, 2011: 51-52). Entre las iniciativas de protección social destacan los programas focalizados o de transferencia condicionada. Estos programas «requieren cursos de acción por parte de las familias beneficiarias para la recepción de las transferencias», están destinados a los sectores más pobres y ponen énfasis en la familia y en el papel de la mujer como administradora de las transferencias (Villatoro, 2005:4). Sólo en Argentina se aplica un sistema de seguridad social universal «con un programa que garantiza una pensión mínima a toda la población o a grandes segmentos de ella» (Suárez y Pescetto, 2005: 421). Por ello, esta dimensión utiliza el indicador de programas sociales, distinguiendo entre la aprobación o mejora de programas universales, programas focalizados o la no implementación de programas sociales.

Con relación al tercer tipo de políticas, desde finales de la década de 1970 en América Latina la justicia transicional y las políticas de la memoria se van incluyendo en las agendas de distintos gobiernos y legislaturas. Estas políticas tienen como objetivo reparar y hacer justicia a las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante guerras civiles (ej. El Salvador), regímenes autoritarios (ej. Argentina, Chile o Uruguay) o luchas antisubversivas (ej. Perú o Colombia).

Sin embargo, estas políticas de memoria a veces son reactivas, impidiendo la apertura de nuevos procesos judiciales a los responsables o indultando a aquellos que ya fueron condenados por los tribunales. Como indicadores de esta dimensión, tomo los cuatro tipos de políticas públicas de memoria que distingue Solís Delgadillo (2012) al comparar los casos de Argentina y Chile.

El cuarto y último tipo de políticas son las de medios. Desde comienzos de la década de 2000 en América Latina, la relación entre el gobierno y los medios de comunicación ha sufrido un «giro político», motivado por la llegada al poder de gobiernos de izquierda (Kitzberger, 2009). Tras cincuenta años de concentración de medios (Mastrini y Becerra, 2001), la sociedad civil latinoamericana se ha movilizado «encarando procesos de debate y acción en torno a las políticas públicas de comunicación» y algunos gobiernos han tomado iniciativa asumiendo la necesidad de regular la comunicación (Marino *et al.*, 2011: 36). Las políticas públicas aprobadas en este sentido han sido de tres tipos: las reguladoras de medios privados, que buscan la desconcentración y la democratización del espacio mediático⁵⁵; las políticas que potencian la creación de medios públicos; y las que impulsan los medios comunitarios (Gómez Germano, 2011). Para medir esta dimensión, se toman como indicadores estos tres tipos de políticas, otorgando un mayor peso teórico a las políticas reguladoras de medios privados, por ser éstas las que persiguen acabar con la concentración de los mismos en unas pocas manos.

Finalmente, se considera al liderazgo como un fenómeno relacional. Tradicionalmente se ha puesto énfasis en la relación del líder tanto con las instituciones como con los actores socioeconómicos. No obstante, en la sociedad contemporánea sobresalen dos temas, que se incluyen dentro del índice: la relación del líder con el partido político y con los medios de comunicación. Para medir la relación entre el líder y las instituciones se examinan cuatro indicadores: la declaración de estados de emergencia, excepción o sitio; la intervención en el poder judicial; los tipos de mayorías con las que cuenta en el poder legislativo; y la media anual de decretos por año. El poder de emitir decretos es una facultad de los presidentes propia de los sistemas presidencialistas, que ha sido utilizada mucho en América Latina, donde «la adopción de medidas unilaterales de gobierno es casi la regla»; además, Argentina es uno de los ejemplos más claros (Cox y Morgenstern, 2001: 386-387). Como el índice de eficacia se ha construido para ser aplicado a países latinoamericanos, la equivalencia más alta que puede alcanzar el indicador de media de decretos por año (5) se fija en una cifra mayor o igual a 60.

Según Elgie (1995), en las democracias contemporáneas, el ejercicio del liderazgo desde el poder ejecutivo depende de tres estructuras institucionales: «la cantidad y calidad de los recursos a disposición del poder ejecutivo; la relación del poder ejecutivo con otros poderes; y la relación del

⁵⁵ Según Gómez Germano (2011: 19), la concentración de los medios no sólo no se ha modificado desde que asumieron los gobiernos progresistas, sino que «en algunos casos se amplió y consolidó, incluso con medidas que adoptaron estas mismas administraciones».

poder ejecutivo con su partido político» (en D'Alessandro, 2009: 319). La dimensión «relación con los partidos» toma en consideración esta tercera estructura y para ello se utilizan dos indicadores que determinan la existencia o no de conflictos entre el líder y su partido y entre el líder y el resto de partidos.

Martín Arranz (1987) considera al liderazgo como «el ejercicio de poder o de influencia en colectividades sociales» (en Natera, 2001: 60). Los actores sociales y económicos juegan un importante papel como intermediarios entre el líder y sus seguidores. Sin embargo, el índice de estilo de liderazgo solo tiene en cuenta la relación con los sindicatos, utilizando como indicador la media anual de huelgas. ¿Por qué no se mide la relación entre el líder y los grupos empresariales? Se examina mediante el método comparado pero no se incluye como indicador por su difícil medición. ¿Por qué la media anual de huelgas? En el caso de Argentina, los paros, los cortes de ruta o las caceroladas juegan un papel fundamental en la actividad de sindicatos y movimientos sociales pero no sucede lo mismo en otros países de la región. El índice se ha construido para ser aplicado a cualquier país de América Latina, por lo que la huelga se erige como el repertorio de acción colectiva más universal.

Por último, la relación entre gobierno y prensa en América Latina ha experimentado cambios a partir de la década de 2000 y el giro político a la izquierda. Sin embargo, este cambio se había ido fraguando en la década anterior, sobre todo con el «auge del periodismo de investigación» y la aparición de la «política del escándalo»; la conflictividad entre gobierno y medios de comunicación surgió en la medida en que la continuidad del gobierno se podía ver alterada por el papel autónomo de estos medios (Kitzberger, 2009: 157-158). El indicador para medir esta dimensión es la presencia o no de alocuciones públicas de líder contra de los medios como reacción, bien a la «política del escándalo», o bien a la amenaza o disputa de poder que representa la concentración de los medios en manos de grupos económicos reducidos.

IV. ARGENTINA: UNA DEMOCRACIA EN CRISIS PERMANENTE

«Creo que en estas cuestiones las estadísticas solamente son indicadores de una situación general, pero de ninguna manera la verdad revelada». Carlos Menem.⁵⁶

De 1880 hasta 1930 Argentina vivió un periodo de crecimiento económico y prosperidad, que motivó la llegada de más de cinco millones de inmigrantes, en su mayoría procedentes de España e Italia. En 1916, la Unión Cívica Radical (UCR) alcanzó la presidencia por primera vez de la mano de Hipólito Yrigoyen. Los radicales repitieron victoria electoral en 1922 con Marcelo Torcuato y de nuevo en 1928 con Yrigoyen pero en 1930 se produjo un golpe de Estado encabezado por el general Uriburu que dio comienzo a la denominada «década infame» (McAdam *et al.*, 2009: 19-20, 24-29). Se inauguró de este modo una sucesión histórica que alternó periodos de democracia electoral con golpes militares, una lógica que se mantendrá hasta el año 1983.

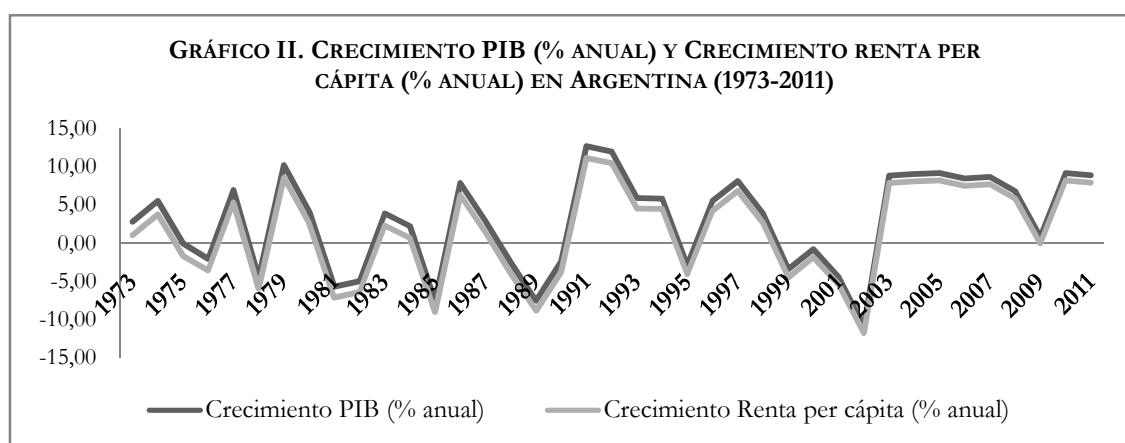
Hubo elecciones en 1937 seguidas de un golpe de Estado militar en 1943 que inició un breve periodo autoritario. En 1946, ganó las elecciones un general que había ocupado el Ministerio de Guerra y la Secretaría de Trabajo y Bienestar Social durante el régimen militar, Juan Domingo Perón. Este primer periodo del peronismo en el gobierno terminó en 1955 con otro golpe militar al que lo sublevados llamaron la «Revolución libertadora». Con el peronismo proscrito, en 1958 se celebraron elecciones presidenciales y ganó Arturo Frondizi, que lideraba la corriente intransigente de la UCR. En 1962 se permitió a los peronistas participar en las elecciones legislativas y de gobernador bajo las siglas de Unión Popular y obtuvieron muy buenos resultados en las provincias; sin embargo las elecciones fueron anuladas por otro golpe militar y el peronismo volvió a quedar proscrito. En 1963 se realizaron elecciones presidenciales y en 1966 de nuevo intervino las fuerzas armadas estableciendo un régimen autoritario militar que duró hasta 1973, año en el que se convocaron nuevas elecciones presidenciales y en el que Perón volvió a Argentina tras su exilio. Tras la rápida renuncia del ganador de las elecciones, el peronista Héctor Cámpora, se celebró otra elección presidencial en octubre de 1973 en la que Perón fue reelegido. En 1974 murió Perón y le sucedió su esposa María Estela Martínez. Durante el gobierno de «Isabelita» hubo gran inestabilidad política y surgieron numerosas organizaciones violentas (McAdam *et al.* 2009: 30-37). En marzo de 1976, las Fuerzas Armadas derrocaron al gobierno e instauraron un régimen militar autoritario, autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional», altamente represivo, en la que se vulneraron sistemáticamente derechos humanos y que dejó a la joven democracia argentina una «herencia económica dramática» (Heredia, 2006: 169).

La democracia argentina nace con grandes expectativas expresadas por el presidente Alfonsín en la célebre frase: «Con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se

⁵⁶ Baizán, Mario. *Conversaciones con Carlos Menem*. Buenos Aires: Fraterna, 1993: 91.

cura».⁵⁷ En este país como ocurrió en otros de América Latina, se dio la paradoja de que la apertura del proceso democrático coincidió con una grave crisis económica, seguida de políticas de ajustes, que afectaron a la ciudadanía (Torres-Rivas, 1993: 93). Para medir la situación socioeconómica de Argentina desde 1983, este apartado recoge la evolución de los siguientes indicadores: crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), renta per cápita, inflación, deuda externa acumulada, tasa de incidencia de la pobreza (1,15 y 2\$ al día), índice GINI, porcentaje de desempleo total y homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.⁵⁸

Si se atiende a la evolución del crecimiento económico en Argentina desde 1973 hasta 2011, en términos de crecimiento del PIB y de la Renta per cápita (Gráfico II), se observa una gran inestabilidad: años de crecimiento medio o elevado son sucedidos por años de grave recesión económica. Esta tendencia es anterior al periodo democrático; sin embargo, entre los años 1983 y 2002 tienen lugar las tres mayores caídas de crecimiento económico: 1985 (-7,89% de caída PIB) y 1989 (-7,50%), bajo la presidencia del radical Raúl Alfonsín, y 2001-2002 (-4,41% y -10,89%), bajo el gobierno del también radical Fernando de la Rúa. PIB y Renta per cápita experimentan evoluciones similares. De 2003 a 2011 los indicadores de crecimiento se estabilizan, con la excepción de la cifra del crecimiento del PIB en 2009 de 0,85 %, debido a la crisis financiera que estalla el año anterior. El crecimiento económico de estos últimos años se ha debido fundamentalmente al aumento de los precios de los productos primarios a la vez que se incrementaban sus exportaciones y a la apuesta de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011) por el crecimiento frente a la estabilidad de precios.



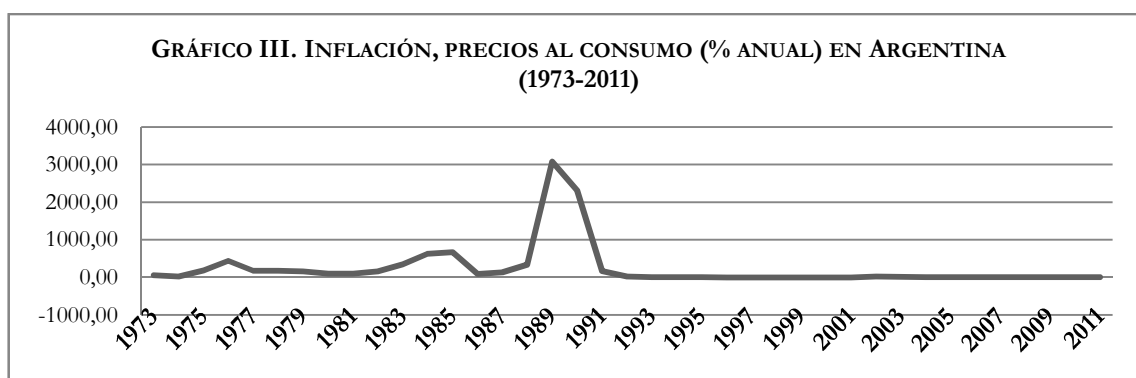
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

⁵⁷ Mensaje inaugural ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 1983. Rebelión: «Raúl Alfonsín», 02/04/2009. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=83238>. Fecha de consulta: 20/11/2012. Discurso disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=bixoEIb3ppQ>. Fecha de consulta: 20/11/2012.

⁵⁸ Todos los datos se han obtenido del Banco Mundial, excepto la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes que se complementa con los datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República de Argentina.

En perspectiva comparada, desde 2003 los datos de crecimiento del PIB en Argentina son mucho mayores que la media del crecimiento de América Latina y el Caribe. A partir de ese año el país tuvo un crecimiento de 6,6 puntos por encima de la media latinoamericana y caribeña. En 2010 el crecimiento de la economía argentina, aunque en menor medida, siguió siendo superior al del conjunto de América Latina; en concreto, se situó tres puntos por encima.

La escalada inflacionaria es un problema que arrastra Argentina desde el anterior periodo democrático (Gráfico III). Desde 1975 hasta 1985 el porcentaje de inflación anual tuvo tres cifras. En 1986 el porcentaje de inflación cayó hasta el 90,10%. Sin embargo, la situación más crítica se vivió tres años después con la crisis hiperinflacionaria de 1989, que marcó el final del gobierno de Raúl Alfonsín⁵⁹ (1983-1989). La ley de Convertibilidad de marzo de 1991 sirvió para que el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995) controlara la subida de precios.

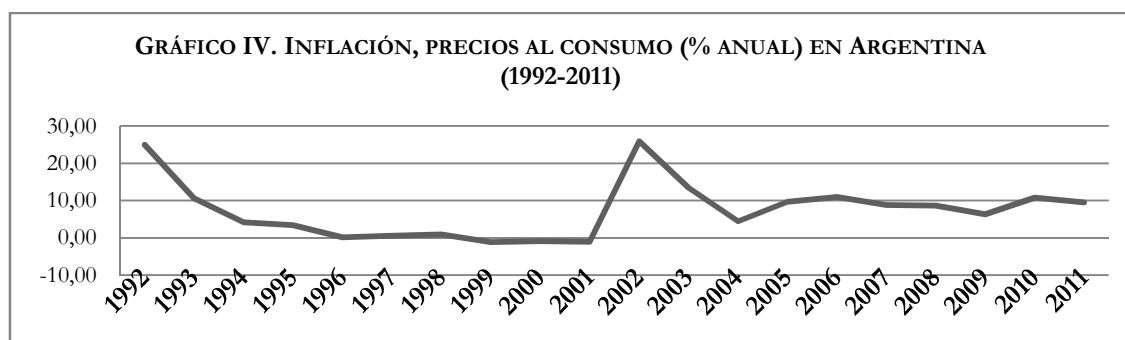


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

Desde comienzos de la década de 1990 hasta 2011 no se registraron más procesos hiperinflacionarios. No obstante, si se revisan los datos desde 1992 hasta 2011, se observa como la escalada inflacionaria se mantiene como un desafío actual de la democracia argentina (Gráfico IV). El primer gobierno de Menem logró reducir el porcentaje anual de inflación a una cifra pero en el último año de su segundo mandato (1995-1999), se produjo un problema de deflación, y los precios al consumo se situaron en -1,07%. La deflación se mantuvo hasta 2001 pero en 2002 alcanzó un porcentaje del 25,87%. De 2002 a 2004 la inflación de precios al consumidor se redujo más de 21 puntos, llegando a estar en el 4,4%; sin embargo, el crecimiento económico experimentado durante la década de 2000 hizo que se incrementara hasta alcanzar el porcentaje anual de 10,8% en 2010 y 9,47% en 2011.⁶⁰

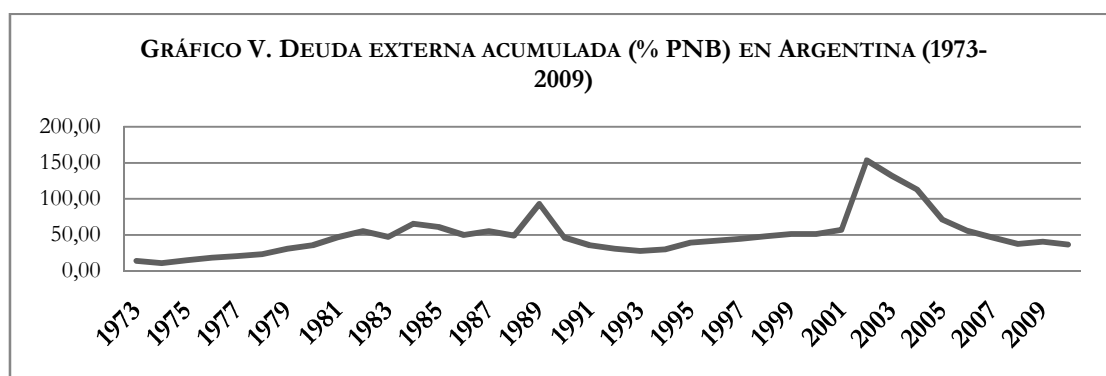
⁵⁹ En una entrevista, Alfonsín calificó a la hiperinflación de 1989 como «un golpe de mercado». *Yo Presidente* [Documental]: min. 08:40. Argentina: La Cornisa, 2006. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=DVZfeRUP_oM. Fecha de consulta: 16/12/2012. 13:04.

⁶⁰ En este punto, conviene aclarar que algunos medios de comunicación desconfían de la veracidad de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que son los utilizados el Banco Mundial y la razón estriba en la intervención del gobierno de Kirchner sobre este organismo público. Fuente: *La Nación*, 23/04/2007:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

Otro indicador de enorme importancia para conocer la situación económica de un país a lo largo del tiempo es la deuda externa acumulada (Gráfico V). Los picos más altos de deuda externa acumulada en porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) se dieron en 1989 y 2001-2002, coincidiendo con las dos crisis de la democracia argentina. La deuda externa se incrementó durante los años del régimen militar autoritario⁶¹ y siguió haciéndolo durante la etapa alfonsinista alcanzando la cifra de más del 90% del PNB en 1989. Entre 1984 y 1989, la deuda pública aumentó en 22,9 mil millones de dólares y se fugaron del país otros 14,5 mil millones (Castellani, 2006: 341). La tendencia cambió hasta mediados de la década de 1990, durante el primer gobierno de Menem, cuando la deuda se redujo en torno al 30%; sin embargo, durante la segunda etapa menemista fue aumentando gradualmente hasta llegar al 56,94% del PNB en 2001, y subiendo 96 puntos en 2002. A partir de 2003 la deuda externa acumulada disminuyó paulatinamente hasta alcanzar un 45,91 % en 2007 y un 36,14 en 2011. Esto fue resultado de la postura de no confrontación y de negociación constante del presidente Kirchner con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que tenía como objetivo la cancelación total de la deuda argentina con el Fondo, que se hizo efectiva con la cesación de pago en 2005 (Agustín Torres, 2006: 7-9; Heidrich, 2005: 2; Novaro, 2006: 304).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

«Crece la desconfianza en los índices del INDEC». Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/899448-crece-la-desconfianza-en-los-indices-del-indec>. Fecha de consulta: 24/11/2012. 16:38.

⁶¹ En palabras del propio Alfonsín (2004: 33): «Nunca existió mayor ausencia de seguridad jurídica en nuestro país y nunca se estuvo más lejos de la noción de Estado de Derecho que durante los años del proceso militar, entre 1976 y 1983. Pero paradójicamente es el periodo en que más dinero se le prestó a la Argentina, lo que demuestra la enorme hipocresía de los organismos internacionales de crédito en aquel entonces».

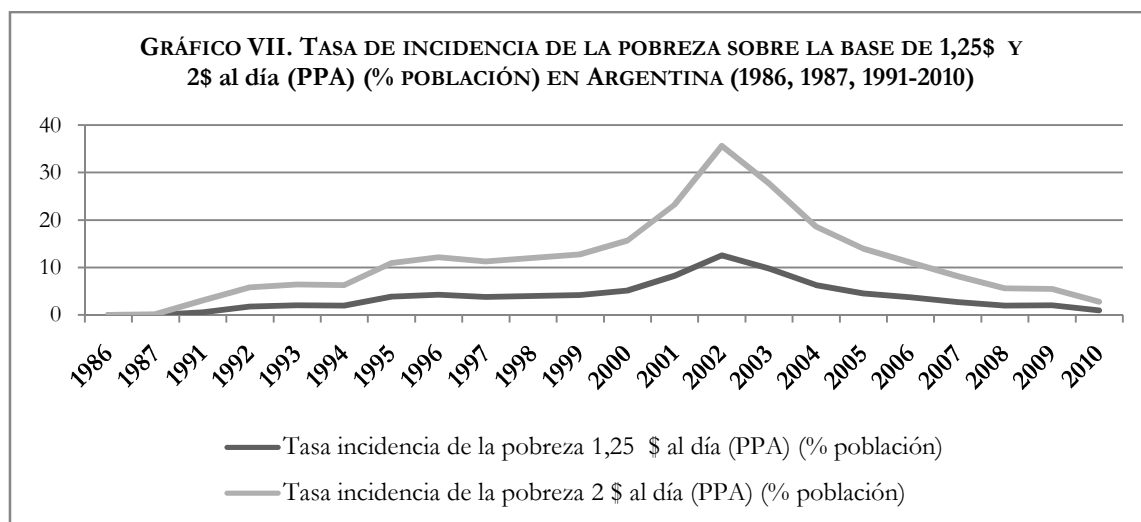
La tasa de desempleo sobre el total de la población activa es un indicador de relevancia tanto económica como social (Gráfico VI). En los últimos años del régimen autoritario, de 1980 a 1983, la tasa de desempleo aumentó dos puntos. Con el primer gobierno democrático de Alfonsín la situación empeoró y tras un primer año de leve caída, de 1984 a 1989 el desempleo se incrementó tres puntos y medio hasta alcanzar el 7,3%. Sin embargo, el tope más alto de la democracia se produce en el primer gobierno de Menem, constituyendo uno de los principales efectos de las reformas estructurales puestas en marcha durante la década de 1990. De 1992 a 1995 el desempleo aumentó dieciocho puntos, hasta llegar al 18,8% de la población activa. En el segundo gobierno menemista el desempleo cayó más de cuatro puntos y medio, situándose en 14,1% en 1999. En sólo un año, el gobierno de De la Rúa registró un incremento de más de cuatro puntos, con una cifra de 18,3% en 2001. A partir de entonces, el desempleo mantuvo una tendencia decreciente hasta 2008. Tras caer algo menos de un punto durante el gobierno de Duhalde (2002-2003), en el gobierno de Kirchner la tasa de desempleo cayó más de siete puntos y medio, pasando del 16,1% en 2003 al 8,5% en 2007. Durante los dos primeros años de gobierno de Fernández, de 2007 a 2009, el desempleo aumentó levemente en un 0,1%.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

La pobreza, la desigualdad y el desempleo constituyen dimensiones que pueden ayudar a delimitar la situación social de un país. Para medir la pobreza, Argentina utiliza la tasa de incidencia de pobreza (% población) sobre la base de 1,25 dólares al día y la tasa de incidencia sobre la base de 2 dólares al día en paridad del poder adquisitivo (PPA) (Gráfico VII). Sólo se disponen de datos para dos años del periodo de gobierno de Alfonsín, 1986 y 1987. De un año al otro se registró un pequeño incremento del 0,16% de la tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de 2 dólares al día. Durante toda la década de 1990, ambos indicadores de pobreza fueron aumentando, como consecuencia de las reformas neoliberales y los duros ajustes aprobados durante las dos etapas de Menem en el

gobierno.⁶² Tras la crisis de 2001-2002 la tasa de incidencia de pobreza sobre la base de 2 dólares al día se situó en el 23,05 % de la población total. Pero las reformas iniciadas por el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), profundizadas por el gobierno de Kirchner, hicieron que la tasa de pobreza (2\$ día) se redujera más de cinco puntos en 2003 y se situara en el 5,46% en 2007. Durante el gobierno de Fernández la pobreza bajó hasta el 1,87% en 2010. Pero la caída de la tasa de incidencia de la pobreza desde mediados de la década de 2000 no es un fenómeno exclusivo de Argentina, sino una tendencia general en América Latina. Mientras que de 1987 a 2002 la tasa de pobreza (2\$ día) sólo bajó un 0,12% en toda América Latina y el Caribe, de 2002 a 2008 se redujo casi un 10%.

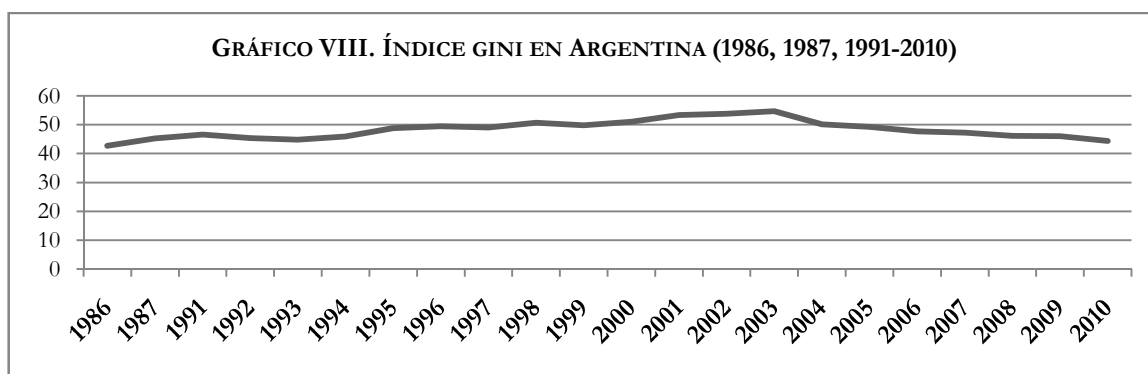


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

Para conocer la desigualdad de ingresos de un país se utiliza el índice GINI, que «mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa»⁶³ (Gráfico VIII). Desde 1986 hasta 2003 la desigualdad se incrementó casi doce puntos pasando de 42,79 en 1986 a 54,72 en 2003. A partir de ese año la desigualdad comenzó a caer, más de siete puntos en 2007 y casi tres puntos entre 2007 y 2010, siendo ese último año de 44,49. Para 2010, en perspectiva comparada, el índice GINI de Argentina fue menor que el de Colombia (55,91 en 2010), Brasil (54,69 en 2009) o Chile (52,06 en 2009), y similar al de Uruguay (45,32 en 2010) y Venezuela (44,77 en 2006).

⁶² . Con relación a estas cifras, dijo Menem: «Discutir si en la Argentina hay o no pobres, es una manera solapada de intentar hacernos cargo a nosotros del deterioro constante de la calidad de vida de los argentinos, que se fue acumulando a lo largo de décadas de administraciones irresponsables» (en Baizán, 2003: 91).

⁶³ Banco Mundial: «Índice GINI». Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>. Fecha de consulta: 21/11/2012. 18:07.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

Habitualmente, la seguridad se mide mediante la tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes⁶⁴ (Gráfico IX). Sin embargo, en Argentina «el delito no fue un tema incluido en la agenda política durante la transición a la democracia ni tampoco fue objeto de atención de los medios de comunicación», por lo que no hubo muchas políticas al respecto (Kessler, 2010: 115-116). De 1983 a 1988, durante el gobierno alfonsinista, se registró un aumento de homicidios dolosos de más de tres puntos y medio.⁶⁵ La tasa de homicidios bajó un punto de 1988 a 1991, pero en 1992 se produjo un incremento de un punto y medio, y se alcanzó una cifra de 9. En los años posteriores de la década de 1990, bajo el gobierno de Menem, la tasa se situó entre 7 y 8, pero con la crisis en 2002 se llegó a la tasa de 9,2 homicidios por cada cien mil habitantes. De 2002 a 2007, bajo los gobiernos, primero de Duhalde y después de Kirchner, la tasa cayó casi cuatro puntos, pasando a ser de 5,3. De 2007 a 2009, durante los dos primeros años de Fernández, la tasa de homicidios dolosos aumentó levemente 0,2 puntos. Se trata de una tasa similar a la de Estados Unidos (4,56 en 2010), mucho más baja que la de América Latina y Caribe (22,7 en 2009).⁶⁶



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

⁶⁴ El homicidio doloso «no incluye todos los asesinatos intencionales, (...) como el asesinato en conflictos armados que suele ser cometido por grupos organizados de varios cientos de miembros». En Banco Mundial: «Homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes». Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>. Fecha de consulta: 21/11/2012. 19:01.

⁶⁵ Para Kessler (2010: 117), en la década de 1980 «las tasas no pueden considerarse bajas, sino de rango intermedio».

⁶⁶ Comparación con otros países iberoamericanos. Tasas más alta en Honduras (82,1 en 2010), El Salvador (66 en 2010), Venezuela (49 en 2009), Colombia (33,4 en 2010), Brasil (22,7 en 2009) e incluso Uruguay (6,1 en 2010). Sin embargo, países como Chile (3,70 en 2009) o España (0,9 en 2009) tienen tasas menores. En Banco Mundial: «Homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes».

V. ESTUDIO COMPARADO DEL ESTILO DE LIDERAZGO DE LOS PRESIDENTES ARGENTINOS

Desde el comienzo de la transición a la democracia hasta 2011, Argentina ha tenido nueve presidentes distintos, de los cuales seis de ellos estuvieron en el cargo más de un año⁶⁷, cinco fueron elegidos por sufragio universal⁶⁸ y sólo uno, Carlos Menem, repitió mandato.⁶⁹ En la Tabla VIII se recogen los mandatos y presidentes que constituyen las unidades de análisis del estudio, junto con el porcentaje de voto obtenido en primera y segunda vuelta.

TABLA VIII. MANDATOS, PRESIDENTES Y PORCENTAJE DE VOTO EN ARGENTINA (1983-2011)

Mandato	Presidentes	Vuelta*	Porcentaje de voto
1983-1989	Alfonsín	-	51,7
1989-1995	Menem 1	-	47,49
1995-1999	Menem 2	1ª	49,94
1999-2001	De la Rúa	1ª	48,37
2002-2003	Duhalde	-	-
2003-2007	Kirchner	1ª**	22,24
2007-2011	Fernández	1ª	45,29

* La segunda vuelta se introdujo en Argentina con la reforma constitucional de 1994.

** Menem quedó en primera posición con el 24,3%, seguido de Kirchner que se convirtió en presidente tras la renuncia de Menem a participar en una segunda vuelta (CIDOB).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior y Transporte de la República Argentina y de Political Database of the Americas.

Para comparar el estilo de liderazgo de los presidentes en cada mandato se examinan las siguientes dimensiones. En primer lugar, la carrera política de los presidentes, contabilizando los altos cargos que han ocupado. En segundo lugar, los valores defendidos por el presidente cuando ocupaba otros puestos de responsabilidad pública y durante la campaña electoral. En tercer lugar, cuatro tipos de políticas públicas: reformas estructurales (económicas y constitucionales), políticas sociales,

⁶⁷ Tras la renuncia del presidente de De la Rúa el 20 de diciembre de 2001 provocada por la crisis del corralito, hubo cinco presidentes en trece días. Ocuparon la presidencia provisional durante unos días Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño (CIDOB).

⁶⁸ Eduardo Duhalde fue investido presidencia por la Asamblea Legislativa (Congreso y Senado) con un amplio consenso del peronismo y de la oposición el 1 de enero de 2002.

⁶⁹ El 23 de octubre de 2011, Cristina Fernández obtuvo un contundente triunfo en las elecciones presidenciales, siendo reelegida para un segundo mandato. Fuente: *El País*, 24/10/2011. «Histórica victoria de Cristina Fernández de Kirchner».

Disponible

en:

http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/23/actualidad/1319395089_551123.htm

l. Fecha de consulta: 15/11/2011. 17:54.

políticas de derechos humanos y políticas de medios de comunicación. Por último, las relaciones del líder con algunas instituciones y actores políticos: instituciones políticas, partidos, actores socioeconómicos y medios de comunicación privados; con el fin de clasificar según el tipo de relación, el grado de intensidad y el grado de tensión.⁷⁰

V.1. Carrera política de los líderes

«Somos una dirigencia de mierda en la que me incluyo». Eduardo Duhalde.⁷¹

De acuerdo con Weber (2004), los presidentes argentinos son políticos profesionales, y aunque todos ellos ejercieron una profesión⁷², una vez que comenzaron la carrera partidaria no retornaron a su profesión anterior.⁷³ Además, todos han militado en partidos políticos de fuerte arraigo en Argentina: la Unión Cívica Radical (UCR) fue fundado en 1891 y el Partido Peronista/Justicialista (PJ) en 1947. Cuatro de ellos accedieron al poder bajo las siglas del PJ (Menem, Duhalde, Kirchner y Fernández) y dos de ellos con las de la UCR (Alfonsín y De la Rúa). Alcántara (2012: 83-84) define al político como aquella persona que ocupa alguna de estas cuatro arenas: cargos de elección popular, altos cargos de libre designación, puestos de responsabilidad o asesoría en partidos políticos, y «quienes habiendo estado en una de las tres situaciones recién descritas continúan ejerciendo influencia mediante un «efecto sombra» por su prestigio pretérito». En la Tabla IX se recoge el número de cargos que han ocupado los presidentes argentinos en cada una de las tres primeras arenas. Antes de la presidencia, todos ocuparon entre cuatro y seis cargos de elección popular, así como puestos de responsabilidad orgánica o de asesoría en el seno de sus respectivos partidos políticos. Además, cuatro de ellos ocuparon altos cargos de libre designación.

En la Tabla X se indica qué cargos de elección popular han ocupado los presidentes argentinos. Antes de alcanzar la presidencia, Alfonsín fue concejal (1954-55), diputado de provincia en dos ocasiones (1958-62 y 1962-66) y dos veces diputado nacional (1963-66 y 1973-76); Menem fue diputado provincial (1962⁷⁴) y gobernador de la provincia de La Rioja en tres periodos (1973-76, 1983-87 y 1987-89); De la Rúa fue tres veces senador federal por Buenos Aires (1973-76, 1983-89 y 1993-96), diputado nacional (1991-93) y gobernador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁷⁵

⁷⁰ Todos estos datos son extraídos de la base de datos «Biografías de líderes políticos» del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) y de otras fuentes que se especifican en el texto.

⁷¹ Entrevista en *El País*, 21/10/2001. «Somos una dirigencia de mierda en la que me incluyo». Disponible en: http://elpais.com/diario/2001/10/21/internacional/1003615221_850215.html. Fecha de consulta: 20/10/2012.

⁷² Los seis presidentes estudiaron Derecho y ejercieron la abogacía. Alfonsín también ejerció de articulista y escritor; Duhalde como notario, docente y empresario; y Kirchner y Fernández como empresarios (CIDOB).

⁷³ Tras ser derrotado en la elección presidencial de 1999 y cesar sus funciones como gobernador de la provincia de Buenos Aires en diciembre de ese año, Duhalde anunció su dedicación a la actividad privada, a la docencia universitaria y a la gestión empresarial. Sin embargo, volvió pronto a la política activa, logrando el escaño de senador el 14 de octubre de 2001 (CIDOB).

⁷⁴ Aunque no pudo desempeñar el cargo por el golpe militar al gobierno de Frondizi (CIDOB).

⁷⁵ El primer mandatario municipal de Buenos Aires elegido por sufragio universal tras la reforma constitucional de 1994 (CIDOB).

(1996-99); Duhalde fue concejal municipal (1973), intendente de Lomas de Zamora⁷⁶ (1983-87), diputado nacional (1987-89), vicepresidente de la República y presidente del Senado (1989-91), dos veces gobernador de la provincia de Buenos Aires (1991-95 y 1995-99) y senador por Buenos Aires (2001-02)⁷⁷; Kirchner fue intendente de Río Gallegos (1987-91) y gobernador de Santa Cruz en tres ocasiones (1991-95, 1995-99 y 1999-03); finalmente, Fernández fue dos veces diputada de la provincia de Santa Cruz (1989-93 y 1993-95⁷⁸), dos veces senadora por Santa Cruz (1995-97 y 2001-05), diputada Congreso Nacional (1997-01) y senadora por Buenos Aires (2005-2007).

TABLA IX. NÚMERO DE CARGOS DE LOS PRESIDENTES DE ARGENTINA (1983-2011) EN TRES ARENAS DE LA CARRERA POLÍTICA ANTES DE LLEGAR A LA PRESIDENCIA

	Partido político	Cargos de elección popular	Altos cargos de libre designación	Puestos de responsabilidad orgánica o asesoría en los partidos
Alfonsín	UCR	5	0	5
Menem	PJ	4	0	2
De la Rúa	UCR	5	1	2
Duhalde	PJ	6	1	2
Kirchner	PJ-FPV*	4	3	1
Fernández	PJ-FPV	6	1	1

* Frente Para la Victoria.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CIDOB. Arenas propuestas por Alcántara (2012)

TABLA X. CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR DE LOS PRESIDENTES DE ARGENTINA (1983-2011) ANTES DE LLEGAR A LA PRESIDENCIA

	Concejal	Intendente	Diputado de Provincia	Gobernador	Diputado de la Nación	Senador	Vicepresidente
Alfonsín							
Menem							
De la Rúa							
Duhalde							
Kirchner							
Fernández							

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CIDOB.

⁷⁶ En 1974 ya había sido intendente interino, completando el mandato del titular fallecido (CIDOB).

⁷⁷ En una entrevista, el propio Duhalde afirmó: «Soy el único presidente argentino que hizo toda la escala institucional». *Yo Presidente* [Documental]: min. 56:50. Argentina: La Cornisa, 2006. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=DVZfeRUP_oM. Fecha de consulta: 16/12/2012. 13:52.

⁷⁸ En 1995 salió reelegida por tercera vez pero renunció a su escaño para ejercer como senadora (CIDOB).

V.2. Valores y principios

En este apartado se recogen los valores y principios defendidos por los presidentes argentinos cuando ocupaban otros cargos institucionales y/o durante la campaña electoral previa a la elección presidencial. Y se comprueba si defendieron valores «progresistas» como la justicia social, el medio ambiente, las políticas de memoria o los derechos humanos y la protección de los derechos de las minorías. Radical de inspiración krausista y profundo antiperonista⁷⁹, durante el régimen militar, Alfonsín fue «una de las pocas voces de oposición al gobierno, concentrándose en dos aspectos concretos: la política económica y los derechos humanos»; además, ejerció como abogado defendiendo a algunos acusados, como por ejemplo Mario Santucho, líder del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), «no precisamente porque sintiese simpatía por estos rebeldes, sino porque, como abogado, sostenía que se le debía garantizar el debido proceso» (McAdam *et al.*, 2009: 55). Alfonsín basó en cinco ejes su campaña electoral: compromiso con la democracia, subordinación de las Fuerzas Armadas al Estado, compromiso con los derechos humanos, «reordenamiento» sindical y fuerte activismo en política exterior⁸⁰. Su compleja relación con el Ejército se remonta a su juventud, cuando fue enviado por su padre a continuar sus estudios en el Liceo Militar General José de San Martín, donde llegó a graduarse como subteniente de reserva en el Ejército, pero también dedujo de su experiencia el comentario: «mis cinco años (allí) me sirvieron para que me candara de los militares» (en McAdam *et al.*, 2009: 41-42).

Menem, por su parte, se hizo peronista desde que en 1951 conoció al presidente Perón y a su esposa Evita durante un viaje a la capital con su equipo de baloncesto universitario.⁸¹ La campaña electoral de 1989 se situó «entre lo viejo y lo nuevo», combinando un discurso «populista» con la reinserción del peronismo en la democracia (Palermo y Novaro, 1996: 203). Sus propuestas fueron la «Revolución productiva» y el «salarioazo».⁸² Después del giro político del peronismo durante su primer gobierno, en la campaña de 1995 el presidente prometió que se concentraría en acabar con el paro y en atender el descuidado aspecto social.

De la Rúa se identificaba con el sector conservador del radicalismo. En su campaña electoral, hizo promesas de dedicación a los más desfavorecidos, transparencia y honestidad en la

⁷⁹ Alfonsín se situaba a la izquierda del partido radical y planteaba la necesidad de la redistribución del ingreso a favor de las clases más pobres y desfavorecidas (McAdam *et al.*, 2009: 46).

⁸⁰ Como recuerda Heredia (2006: 165), «la campaña electoral de 1983 no otorgó a los que hoy definiríamos como problemas económicos un lugar central».

⁸¹ En una entrevista, Menem dijo: «Para nosotros, muchachos de una provincia pobre que recién nos asomábamos a la vida, ser peronistas era la manera obvia y eficaz de comprometernos con la Patria y con nuestra gente» (en Baizán, 1993: 17).

⁸² Sobre estas dos cuestiones, dijo Menem: «Son promesas electorales que hemos cumplido. Al cabo de cuatro años la Argentina está en su periodo de expansión económica más importante de los últimos cincuenta años (...) Con respecto al salario (...) El poder de compra del salario ha tenido una recuperación de más del 50% con respecto a 1989, y ahora se puede comprar en cuotas fijas lo que equivale a decir que el impuesto inflacionario ya no lo paga el más pobre» (en Baizán, 1993: 38-39).

Administración y de combate contra la corrupción (Gambina y Campione, 2003: 260). Pero también se comprometió a mantener las políticas de mercado, a controlar la inflación y a aplicar nuevos ajustes económicos. En cuanto a Duhalde, durante sus etapas como intendente y gobernador combatió el desempleo y la marginalidad, promovió la lucha contra la drogadicción y puso en marcha un plan alimentario. A partir de 1995 criticó abiertamente las políticas de Menem, y llegó a afirmar: «Yo no busco diferenciarme del menemismo. No es necesario. No puedo tratar de diferenciarme de algo que no soy, nunca fui y jamás seré. Yo soy un peronista biológico» (en López Echagüe, 2002: 263). Durante su campaña de 1999, Duhalde retomó «algunas de las banderas históricas del peronismo, en especial la de ‘justicia social’»⁸³ (Gambina y Campione, 2003: 261), y propuso un plan económico expansionista con bajadas de impuestos al consumo y congelación de despidos. Aunque no ganó las elecciones, dos años después tomó las riendas del país, teniendo la oportunidad de poner en marcha estas propuestas.

Como gobernador de Santa Cruz, Kirchner aplicó programas de fuerte inversión pública y estimuló el crecimiento, que transformaron una provincia con fuerte crisis económica, paro y déficit público en 1991, en una de las provincias con mejor distribución de la riqueza y menor índice de pobreza en 2003. También fue criticado por su estilo personalista y autoritario y por mantener una red de clientelismo político. Auspiciado por Duhalde, durante la campaña electoral de 2003⁸⁴ el equipo de Kirchner propuso valores como la producción, el trabajo, la justicia, la equidad, la educación y la salud.⁸⁵ También se comprometió a la reforma del sistema tributario y a combatir los delitos económicos. Fernández, por su parte, apostó en su campaña por continuar los logros de la era Kirchner y apeló al diálogo social con los agentes sociales; además, propuso hacer mayores progresos en la lucha contra la pobreza y el desempleo, y la mejora tanto de la sanidad como de la educación.

V.3. Reformas y políticas públicas

V.3.1. Reformas estructurales

«La alternativa no era padecimiento o bienestar. La única alternativa era mayor o menor padecimiento. Mayor o menor equidad en el reparto de las cargas. Sin embargo, no nos conformamos con establecer la democracia, afianzar la paz y administrar equitativamente la crisis. Nos propusimos cambiar el país». Raúl Alfonsín.⁸⁶

En este apartado se recogen las reformas económicas y político-constitucionales puestas en marcha durante la democracia en cada uno de los mandatos presidenciales. Para Beltrán (2006: 129),

⁸³ Incluso llegó a plantear el no pago de la deuda externa, creíble para un candidato de la izquierda pero no para quien fue parte principal de las negociaciones con los organismos internacionales» (Gambina y Campione, 2003: 261).

⁸⁴ Según afirma su esposa Cristina Fernández en una entrevista con Daniel Filmus, Kirchner tenía pensado lanzar su candidatura para 2007: «Nuestro proyecto era Kirchner 2007, la Argentina y la realidad parió la candidatura de 2003 realmente». *Presidentes de Latinoamérica* [Documental]: «Cristina Fernández de Kirchner», min. 41:05. Argentina: Encuentro, 2009. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=3YlihZ9aHeg>. Fecha de consulta: 20/11/2012. 16:55.

⁸⁵ No obstante, también se hacía referencia al equilibrio fiscal y al déficit (CIDOB).

⁸⁶ Alfonsín, Raúl. *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

la década de 1980 fue un punto de partida para entender las políticas económicas de la época menemista.⁸⁷ Cuando la UCR de Alfonsín asumió el poder en 1983, la herencia recibida «fue juzgada como dramática». Para el equipo de su primer ministro de economía, Bernardo Grinspun, «el problema principal se hallaba en los altos grados de desocupación, los bajos salarios, la consiguiente retracción de la demanda y la producción» (Heredia, 2006: 169). Se puso en marcha con poco éxito un plan de reactivación de la economía de corte «nacional-desarrollista» (Castellani, 2006: 336). Sin embargo, en el cuarto trimestre de 1984 la negociación con el FMI obligó al gobierno a restringir la política monetaria, devaluar la moneda y elevar las tarifas de precios públicos. Tras la renuncia de Grinspun en febrero de 1985, motivada por el incremento de la inflación y la falta de apoyo interno y externo (FMI), Alfonsín nombró a Juan Sourrouille⁸⁸, quien priorizó dos cuestiones: la inflación y el déficit fiscal (Ortiz y Schorr, 2006: 293, 296-297). Este ministro anunció el *Plan Austral*, una reforma económica basado en varios puntos: congelamiento de precios y salarios, lanzamiento de una nueva moneda (austral), aumentos de impuestos y tasas por servicios públicos, compromiso del Banco Central de no imprimir dinero, establecimiento de tasas de interés fijas y Ley de Abastecimiento para reprimir a quienes violaran el congelamiento de precios⁸⁹ (McAdam *et al.*, 2009: 121). Pese a que un año después el *Plan Austral* mostró un relativo éxito (hubo una ligera disminución de la pobreza y un crecimiento económico del 5%), la inflación y la deuda externa comenzaron a aumentar. En febrero de 1986 se anunció el *australito*, «una débil réplica del *Plan Austral*» que no logró los resultados esperados (McAdam *et al.*, 2009: 141-142, 171, 177). Motivado por la gran recesión a partir de 1987, al año siguiente se aprobó el denominado *Plan Primavera*; «más cercano a la ortodoxia económica» (Beltrán, 2006: 229), que impuso control de precios y buscó la concertación de los agentes sociales con el gobierno. Este plan no pudo evitar la grave recesión y crisis hiperinflacionaria de 1989, que condujo a la derrota de los radicales en la elección presidencial y acabó por desalojar al gobierno cinco meses antes de lo previsto y entregar el poder al candidato ganador, Menem.

A lo largo de los dos mandatos de Menem se aprueban las principales reformas económicas. Como afirman Palermo y Novaro (1996: 19), «el menemismo es, por sobre todas las cosas, una estrategia reformista de gobierno». Los principales caminos de la reforma fueron las privatizaciones de empresas públicas y organismo del Estado, la liberalización del mercado laboral, el reemplazo del

⁸⁷ Durante esta década se inició el «proceso por el cual el conjunto de las políticas neoliberales crecieron en legitimidad y pasaron a ser percibidas como la única opción viable frente a la crisis económica y política; el nuevo paradigma neoliberal impulsó un diagnóstico sobre el que se articularon las reformas introducidas luego» (Beltrán, 2006: 199-200).

⁸⁸ «La prensa norteamericana y los círculos financieros estadounidenses se mostraban satisfechos con la renuncia de Grinspun y veían en Sourrouille a un hombre comprometido con la observancia de la austeridad que preanunciaba un mejor entendimiento entre Buenos Aires y el FMI» (Heredia, 2006: 175).

⁸⁹ Beltrán (2006: 225) considera que el Austral «se encontraba a mitad de camino entre los programas keynesianos de la primera etapa del gobierno radical y los planes económicos del futuro gobierno peronista». Para McAdam *et al.* (2009: 122) había en éste plan una visión más keynesiana y socialdemócrata que neoliberal.

sistema de jubilaciones, la desregulación financiera⁹⁰, la liberalización y supresión de mecanismos proteccionistas, la diversificación de la oferta de la salud pública y la mercantilización de los sectores de actividad en manos del Estado. Se aprobaron dos leyes fundamentales: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado; la primera suspendió, inicialmente por 180 días y después indefinidamente, los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, los beneficios que se otorgaban a las manufacturas nacionales en las compras estatales, los licitamientos de empleados públicos y los «esquemas salariales de ‘privilegio’»; y la segunda «allanó el camino para el proceso de privatizaciones de empresas públicas»⁹¹ (Gamnina y Campione, 2003: 7-9, 42-43). Las privatizaciones fueron el principal objetivo del gobierno de Menem debido a que «cumplían la doble función de generación de ingresos e icono de la orientación política adoptada por el gobierno» (Beltrán, 2006: 233). El primer gobierno de Menem aprobó varios programas económicos, orientados a enfrentar la crisis inflacionaria. El primero, en diciembre de 1989, fue el *Plan Bonex*, que «consistió en una sustitución compulsiva de los depósitos a plazo fijo en el sistema bancario y títulos públicos por nuevos bonos externos a largo plazo denominados en dólares (Bonex)». El segundo y más efectivo fue el *Plan de Convertibilidad*⁹², propuesto por el ministro de Economía, Domingo Cavallo, que entró en vigor en 1992 y que estableció una paridad fija del dólar con el peso; ese año también se aprobó la Carta Orgánica del Banco Central que estableció la autonomía de la autoridad monetaria. Esta política económica dio sus frutos hasta 1994, controló la inflación y hubo crecimiento económico. Sin embargo, de 1995 a 1999, debido a la falta de una reforma fiscal, el crecimiento económico se estancó, hubo deflación y se incrementó el déficit y la deuda externa.

Esta fue la situación económica que se encontró De la Rúa al llegar al gobierno en 1999 y en sólo veinticuatro meses de gestión transformó «la recesión en auténtica depresión económica». En lugar de abandonar la línea económica iniciada por Menem en 1990, el gobierno de la alianza profundizó en la misma y dio prioridad «a la supervivencia de la convertibilidad y al pago de la deuda, por encima de cualquier otra cuestión» (Jozami, 2003: 22). El presidente aprobó un total de siete programas de austeridad y ajuste y tuvo tres ministros de Economía distintos: Machinea, que dimitió en marzo de 2001 por el fracaso del «blindaje», un paquete de ayuda extraordinario negociado con los organismos financieros; López Murphy, que dimitió a las dos semanas de su nombramiento como consecuencia de las reacciones a su programa de ajuste; y Cavallo, el *superministro* que había acabado con la inflación durante la era Menem y que desde el primer momento pidió y obtuvo del Congreso «poderes extraordinarios para el ejecutivo». Además de los diversos programas de ajuste, algunas de

⁹⁰ En palabras del propio Menem: «Estaba claro que hacía falta un shock de hiperconfianza para transformar la estructura económica lo más drásticamente posible, proponiendo un escenario donde la iniciativa privada fuera el motor, en la misma medida en que el estado dejaba la escena eliminando regulaciones de todo tipo» (en Baizán, 1993: 38).

⁹¹ Al final de la presidencia de Menem no quedó ninguna empresa en manos del Estado (CIDOB).

⁹² Para Menem, el más importante de todos era la Convertibilidad, al que definió como «la revolución social más importante de la historia de América Latina» (en Baizán, 1993: 44).

las reformas del nuevo ministro fueron la Ley de Déficit Cero, la Ley de Competitividad, la reforma fiscal y el *megacanje*⁹³; pero la medida de mayor impacto y más dramática fue el *corralito*, aprobado el 1 de diciembre de 2001, que implicó «la congelación de fondos particulares y de salarios en las cuentas bancarias para impedir la quiebra de las entidades», ya que la población se había lanzado a los bancos para vaciar sus cuentas (Jozami, 2003: 27-31). Esta medida fue respondida en la calle con huelgas y saqueos generalizados que culminaron con la dimisión del gobierno y condujo a la mayor crisis político-institucional de la democracia.

Antes de entrar en la Casa Rosada, Duhalde adelantó que el *corralito* seguiría en vigor pero «declaró cerrada la era de la convertibilidad al anunciar la devaluación del peso». La devaluación de la moneda se hizo de forma controlada. Además, siguiendo las exigencias del FMI, Duhalde y su ministro de economía, Remes, anunciaron la pesificación completa de la economía y un nuevo régimen cambiario flotante (Jozami, 2003: 64 y 70). La Ley de Emergencia Económica permitió al gobierno fijar precios máximos para productos básicos y prohibió los despidos no justificados durante tres meses. Pero a al mismo tiempo, se anunciaron mayores restricciones al *corralito*; dicha medida fue conocida como el *corralón* (Jozami, 2003: 69). El fracaso de la puesta en marcha de un nuevo *Plan Bonex*, que obligaba al canje obligatorio de depósitos por bonos, provocó la dimisión de Remes, que fue sustituido por Lavagna. El nuevo ministro puso en marcha un nuevo programa de canje de bonos, esta vez voluntario. Tras la sentencia de la Corte Suprema que declaraba inconstitucional el *corralito*, los tribunales comenzaron a fallar a favor de los titulares de los depósitos congelados, por lo que el presidente reaccionó decretando la suspensión de la tramitación de todos los procesos judiciales. En noviembre de 2002 el gobierno anunció el levantamiento total del *corralito*, que se produjo a finales de diciembre; el *corralón* se levantó en marzo de 2003.

Favorecido por el aumento de las exportaciones de las materias primas a un precio más alto y la bajada de los tipos de interés, Kirchner apostó por el crecimiento económico y por lograr un «acuerdo digno» con los organismo internacionales de crédito para el pago de la deuda. Con el país en *default* y tras una dura negociación, el gobierno logró en septiembre un acuerdo con el FMI con condiciones más flexibles para el pago de la deuda; a principios de 2005 logró reestructurar la deuda ofreciendo a sus acreedores nuevos bonos que valían menos de la mitad de los viejos títulos; y en diciembre de ese mismo año, anunció la cancelación de la deuda con el Fondo (Agustín Torres, 2006: 7-9; Heidrich, 2005: 2; Novaro, 2006: 304). Otra medida económica importante fue el relanzamiento público del sector energético, a través de Energía Argentina, S.A. (Enarsa) en 2004.

Durante el periodo 2007-2011, Fernández tuvo una política económica continuista con respecto al gobierno anterior. Entre sus medidas más importantes destacan la aprobación de subsidios

⁹³ Consistió en un «canje parcial de títulos de la deuda» que implicó títulos por valor de 30.000 millones de dólares (Jozami, 2003: 28).

y créditos a la producción y al consumo, la expropiación de Aerolíneas Argentinas, la reestatización de los fondos de pensiones (privatizados en la década de 1990) y la puesta en marcha de nuevos programas sociales que buscaban la redistribución de la riqueza. El contrapunto económico de estas reformas fue el aumento de la inflación. Según Messina (2001: 6-7), el cambio de política económica, durante los gobiernos de Kirchner y Fernández, presenta dos rasgos fundamentales: una mayor intervención directa del Estado en el funcionamiento de los mercados y un «nuevo equilibrio de fuerzas entre los grupos económicos y los lobbies».

Con relación a la reforma política, antes del Pacto de los Olivos, hubo un intento fallido de reforma constitucional en el año 1985, promovido por el presidente Alfonsín, que buscaba la fundación de una «Segunda República», la creación de un primer ministro, la introducción de la reelección para un segundo mandato, una mayor descentralización administrativa y el traslado de la Capital 950 kilómetros al sur de la ciudad de Buenos Aires. En diciembre de 1993, Menem y Alfonsín firmaron el Pacto de los Olivos, para llevar a cabo una importante reforma político-institucional sin necesidad de convocar un referéndum para su aprobación. A cambio de limitar los poderes constitucionales del ejecutivo, Menem logró que se aprobara la reelección presidencial para un segundo periodo. Esta reforma, entre otras cosas, introdujo límites al presidencialismo, creó la figura del jefe de Gabinete de Ministros, fortaleció los mecanismos de control, creó el Consejo de la Magistratura, modificó la designación de los jueces de la Corte Suprema, introdujo cambios en el sistema electoral, dotó de autonomía política a la Ciudad de Buenos Aires, fortaleció el régimen federal, introdujo la figura del defensor del Pueblo, hizo reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas y estableció garantías para derechos fundamentales⁹⁴ (Alfonsín, 2004: 213-237).

V.3.2. Políticas sociales

«Quiso Dios, la historia o él... Él vive en ustedes, vive en los chicos que reciben la Asignación Universal por Hijo, en los que reciben las netbooks en los colegios secundarios, en los que pueden acceder a la vivienda, en los que consiguieron un trabajo, en los que consiguieron ser protegidos por el sistema previsional (...) Vive en cada argentino que ha conquistado un derecho». Cristina Fernández.⁹⁵

En materia de derechos, el gobierno de Alfonsín desarrolló una política liberal, preocupada por la igualdad jurídica y los derechos individuales. Durante los dos primeros años se estableció la autonomía universitaria y la libertad académica (Decreto 154/83), se legisló para acabar con la censura

⁹⁴ Duhalde, por su parte, también intentó aprobar una reforma político-institucional que pretendía reducir el número de diputados y senadores, de los magistrados de la CSJ y del personal de las Administraciones.

⁹⁵ Casa Rosada. Presidencia de la Nación Argentina. «Discurso de la presidenta en el acto de entrega de viviendas en General Rodríguez», 15/11/2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/26183-acto-de-entrega-de-viviendas-en-general-rodriguez-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Fecha de consulta: 25/10/2012. 20:11.

en el cine (Ley 23.052 de 1984), se convocó el Segundo Congreso Pedagógico Nacional⁹⁶ (Ley 23.114 de 1984) y se firmó el Tratado de Paz y Amistad con Chile (24 de noviembre de 1984). En los años posteriores se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia (1985)⁹⁷, se derogaron los decretos que restringían el control de la natalidad y la circulación de anticonceptivos (Decreto 2274/86), se aprobó la patria potestad compartida (Ley 23.234 de 1985) y el divorcio (Ley 23.515 de 1987), se legisló contra la discriminación (Ley 23.592 de 1998) y se firmaron diversos tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, «los derechos sociales no figuraron entre las prioridades que se fijó el gobierno». Se intentó democratizar el sindicalismo pero se dejó de lado las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores⁹⁸ (Gargarella, 2010: 26-29). De todas estas políticas, destaca la Ley de Matrimonio Civil y Divorcio de 1987, ya que enfrentó al gobierno con la jerarquía eclesiástica. En materia social destacaron el Plan Nacional de Alfabetización (PNA), premiado por la UNESCO, y Plan Alimentario Nacional (PAN), que sirvió de modelo para otros países de América Latina. Con la puesta en marcha de este último plan, «cada familia que se acercaba a los centros de distribución donde era censada podía recibir una ración variada de alimentos»⁹⁹ (McAdam *et al.*, 2009: 91).

Las reformas estructurales del gobierno de Menem afectaron los pilares del Estado asistencial argentino. La creación del nuevo régimen gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) perjudicó «las percepciones jubilatorias y las pensiones»; y la privatización del sistema previsional, mediante la creación de las Administradoras de Riesgo del Trabajo (ART), no sirvieron para mejorar la seguridad laboral y redujeron sustancialmente el pago a los siniestrados. Durante la década de 1990 se reformó la legislación, simplificando el esquema de prestaciones y limitando el acceso de los beneficiarios, focalizándose en aquellos trabajadores asalariados con ingresos bajos y medios (Repetto y Potenza dal Masetto, 2011: 28). En cuanto a las políticas sociales, desde 1989, el gobierno consolidó una tendencia a concebirlas, «no como políticas integrales, sino ‘focalizadas’, dirigidas a paliar sufrimientos individualizados y demostrables» (Gambina y Campione, 2003: 49-50; 57). Algunos ejemplos de políticas focalizadas durante este periodo fueron el *Plan de*

⁹⁶ En opinión de Atilio Borón (1999), el Segundo Congreso Pedagógico favoreció más «a las fuerzas conservadoras próximas a la Iglesia que a las auténticamente democráticas y progresistas» (en McAdam *et al.*, 2009: 132-133).

⁹⁷ Según Gargarella (2001: 31-33) el Consejo para la Consolidación de la Democracia simbolizaba bien la forma en que el gobierno instalaba derechos «desde arriba», con ayuda de expertos y con debates cerrados que «se abren a posteriori a la discusión social». Una excepción fue el Tratado de Paz con Chile (acuerdo de Beagle), que fue por los ciudadanos en plebiscito.

⁹⁸ En opinión de Gargarella (2010: 31), la política de derechos impulsada por Alfonsín fue «estrecha en cuanto a su alcance» por limitarse a los derechos individuales, y de «raíces cortas, si se toma en cuenta su anclaje social».

⁹⁹ Este plan recordaba a «aquel programa asistencial que fuera llevado a cabo en tiempos de Perón por la Fundación Eva Perón; pero la beneficencia radical fue rechazada por los líderes peronistas quienes denunciaban la manipulación para obtener réditos políticos» (McAdam *et al.*, 2009: 91).

*Ayuda Social*¹⁰⁰, el *Bono Social de Emergencia*, el *Programa Federal de Solidaridad* y, durante la segunda mitad de la década de 1990, el *Plan Trabajar*; muchos de ellos estuvieron salpicados por escándalos de clientelismo político (Repetto, 2000; Auyero, 2002). Paradójicamente, la reforma política de 1994, aprobada durante el menemismo, sirvió para constitucionalizar los mecanismos de protección de los derechos sociales, ya reconocidos en la Constitución de 1957. Entre otras cuestiones, esta reforma abordó dos aspectos claves; por un lado, amplió el desarrollo y la protección de los derechos sociales, incorporando nuevos derechos y estableciendo mecanismos jurisdiccionales de garantía; por otro lado, dotó de rango constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Estado¹⁰¹ (Noguera Fernández, 2010: 144-152).

Durante los dos años de gobierno de De la Rúa, se produjeron amplios recortes presupuestarios en las partidas sociales, que afectaron especialmente a la educación (Jozami, 2003: 26). Pero fue con Duhalde cuando volvieron a implementarse algunos programas sociales focalizados; los más importantes fueron el *Plan de Emergencia Alimentaria*, el programa *Trabajar* y el *Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desempleados*, que otorgaron ayudas a los colectivos más afectados por la crisis. El programa *Trabajar* se implementó por el Ministerio de Trabajo y tras él surgieron otros programas que tenía algo en común: «su cobertura fue reducida». El *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, iniciado a comienzos de 2002, en plena crisis económica, tuvo un alcance que «en términos de cobertura no tenía hasta entonces precedentes en el país, llegando a atender a dos millones de beneficiarios al inicio de su implementación» (Repetto y Potenza dal Masetto, 2011: 34).

A partir de 2005, ya con el gobierno de Kirchner, se intentó mejorar este plan y se crearon otros dos programas, el *Programa Familias* y el *Seguro de Capacitación y Empleo* (Repetto y Potenza dal Masetto, 2011: 34). Con los gobiernos de Kirchner y Fernández se aplicaron otros programas de transferencias condicionadas como el *Programa de Empleo Comunitario*, en proceso de disolución; el *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, creado en 2008; y el *Programa de Ingreso Social con Trabajo*, denominado también *Argentina Trabaja*, implementado en 2009. Mención especial merece el programa *Asignación Universal por Hijo* (AUH), que se creó en octubre de 2009 mediante Decreto, incorporándose al régimen de asignaciones familiares. Su característica más relevante es que, a pesar de que se trata de una transferencia no contributiva, tiene carácter universal y supone un cambio con relación a los programas de transferencias condicionadas, habitualmente focalizados a los sectores más pobres y vulnerables de la población. Se trata de una prestación «equivalente a la que reciben los hijos de los

¹⁰⁰ Según dijo Menem en una entrevista: «En nuestro Plan de Ayuda Social el principal objetivo es asegurar el dinero destinado a la promoción de la calidad de vida de los más carenciados, llegue lo más rápidamente a sus destinatarios transformados en obras concretas, de ejecución rápida, eficaz, y lo que es más importante, controlable en su calidad por los usuarios» (en Baizán, 1993: 94).

¹⁰¹ Además, tras el cambio de sus miembros en el periodo 2003-2004, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha ejercido una importante labor jurisprudencial de protección de los derechos sociales en Argentina, prohibiendo, al igual que la Corte Constitucional de Colombia, la regresividad de los derechos sociales (Noguera Fernández, 2010: 153-157).

trabajadores formales, los beneficiarios de seguros de desempleo o los jubilados»¹⁰² (Repetto y Potenza dal Masetto, 2011: 30-35).

Además, durante el gobierno de Fernández no sólo se continuó y profundizó en las políticas sociales sino que se aplicaron otras medidas de corte social: se estatizó el sistema de pensiones y el servicio de previsión social; ya en 2007 se volvió al sistema de reparto y en 2008 se pasó al nuevo Sistema Integral Previsional Argentina (SIPA); se incrementaron las pensiones no contributivas; y se ampliaron derechos como el matrimonio homosexual.¹⁰³

V.3.3. Políticas de Derechos Humanos

*«¿Alguien creía y aún cree seriamente que en ese tiempo, con una democracia que recién emergía luego de años de dictadura militar, era posible detener y juzgar a mil quinientos o dos mil oficiales en actividad de las Fuerzas Armadas?» Raúl Alfonsín.*¹⁰⁴

Las políticas de memoria y las que regulan el control del Ejército por parte del Estado están íntimamente ligadas. En Argentina, durante el gobierno de Alfonsín, se aprobaron políticas orientadas a afianzar el control civil sobre las Fuerzas Armadas como la reducción de la organización militar¹⁰⁵; el fortalecimiento del Ministerio de Defensa (Ley de Ministerios de 1983); el control ejecutivo y legislativo de los ascensos militares; la modificación del marco normativo, con la aprobación de la Ley de Defensa Nacional en 1987, que derogó la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN); la resolución de conflictos limítrofes con Chile y Brasil; y el fortalecimiento de rivales funcionales como la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, fuerzas tradicionalmente subordinadas al Ejército y a la Armada, que pasaron a depender del Ministerio de Defensa (Battaglino, 2010: 167-175). Menem desarrolló políticas como el reemplazo de mandos y la abolición del Servicio Militar Obligatorio en agosto de 1994, que fueron pasos importantes para el logro de la profesionalización y despolitización de las Fuerzas Armadas. Días después de asumir la presidencia, Kirchner firmó unos decretos para reorganizar la cúpula del Ejército.¹⁰⁶

Las políticas sobre derechos humanos constituyeron el eje principal del gobierno de Alfonsín durante los primeros años de mandato. Según Gargarella (2010: 28), en materia de derechos «el comienzo fue extraordinario, como suelen serlo los comienzos». Tras derogar la Ley de Autoamnistía (Ley 23.040), Alfonsín aprobó los decretos 157 y 158 de 1983 por los que se ordenaba el

¹⁰² En palabras de Repetto y Potenza dal Masetto (2011: 29), «constituye la principal medida de protección social de las últimas décadas en Argentina».

¹⁰³ No se aprobó, sin embargo, la interrupción voluntaria del embarazo. La propia presidenta llegó a decir: «Yo no soy progre, soy peronista (...) Las sociedades tienen sus tiempos y yo no creo que la Argentina esté para eso. Apenas si pudimos aprobar una Ley de Educación Sexual y de Reproducción responsable y hay que ver lo que costó eso. Además, y más allá de eso, yo estoy en contra del aborto» (*La Nación*, 23 de noviembre de 2003; en Pecheny, 2010: 101).

¹⁰⁴ Alfonsín, Raúl. *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004: 47.

¹⁰⁵ Según Scheetz (2002) el presupuesto militar se redujo del 3,47% del PIB en 1983 al 1,88% en 1989. Además, el personal militar disminuyó de 175.000 efectivos en 1983 a 78.000 en 1989, un 60% (en Battaglino, 2010: 167).

¹⁰⁶ Con este cambio, tres cuartas partes del generalato y la mitad del almirantazgo fueron a retiro (CIDOB).

procesamiento de las Juntas Militares y las cúpulas guerrilleras del ERP y Montoneros por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CONSUFA). Ese mismo año también se creó la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) para investigar los crímenes cometidos durante el periodo autoritario; al año siguiente, esta comisión publicó el denominado *Informe Sábado*.¹⁰⁷ Desde el gobierno se optó por una vía intermedia entre el olvido de los crímenes y el procesamiento de todos los implicados. Los decretos ordenaban el procesamiento de los principales responsables, distinguiendo tres niveles de responsabilidad: los jefes que tomaron las decisiones, los que aprovecharon la ocasión para cometer delitos y aquellos que tan sólo ejecutaron las órdenes (Canelo, 2006: 87). No obstante, como afirma Novaro (2010: 57-59), las metas de la ley se fueron ampliando, no sólo por las presiones sino «porque su gobierno siguió la estrategia de ‘mover y ver’». Como consecuencia de las políticas alfonsinistas, las demandas de memoria y justicia fueron «reabsorbidas» por movimientos sociales y organizaciones de Derechos Humanos. Ante la actitud dubitativa en la CONSUFA, que no podía resolver porque dudaba de la credibilidad de las víctimas, la Cámara Federal de la Capital decidió avocarse al juicio a las tres primeras Juntas.¹⁰⁸ En diciembre de 1983, la Cámara Federal dio a conocer su sentencia, que en el punto treinta solicitaba «el enjuiciamiento de los oficiales superiores que ocuparon los comandos de zona y subzona de defensa durante la lucha contra la subversión, y de todos aquellos que tuvieron responsabilidad operativa en las acciones». De este modo, «el Poder Judicial se independizaba de las intenciones del Ejecutivo y abría la puerta para la ampliación del círculo del infierno que con tanto ahínco el gobierno había tratado de cerrar» (Canelo, 2006: 95, 100).

En la Tabla XI, tomada del trabajo de Solís Delgadillo (2012), se recogen el número de políticas de la memoria aprobadas por los gobiernos argentinos. Durante el mandato de Alfonsín se aprobaron un total de 23 políticas de memoria, la mayor parte de ellas, de justicia y reparación a las víctimas. El número se redujo durante el primer mandato de Menem, pero continuaron siendo en su mayoría políticas de reparación y justicia, aunque durante su segundo mandato se introdujeron, por primera vez, políticas de tipo simbólico. Durante los gobiernos de De la Rúa y Duhalde las políticas de memoria fueron escasas, pero se retomaron con fuerza con los gobiernos de Kirchner y de Fernández. A comienzos del mandato del primero, en julio de 2003, Argentina asumió el principio de jurisdicción universal, permitiendo la extradición solicitada por jueces a otros países (principalmente España) de responsables de la represión durante el periodo autoritario, para que fueran juzgados¹⁰⁹; en agosto de ese mismo año, también se cumplimentaron los trámites para la adhesión a la Convención

¹⁰⁷ El *Informe Sábado*, llamado así porque el presidente de la CONADEP fue el escritor Ernesto Sabato. Publicado 1984 con el título de *Nunca más*, hizo un balance provisional de 8.960 desaparecidos forzosos durante la dictadura (CIDOB). Además, confirmó la existencia de aproximadamente 340 prisiones clandestinas, así como que el 30% de las víctimas fueron obreros, el 21% estudiantes, el 18% empleados y casi el 11% profesionales (McAdam *et al.*, 2009: 96).

¹⁰⁸ En opinión de Canelo (2006: 96), había fracasado la estrategia de la «autodepuración» y la justicia civil se hacía cargo.

¹⁰⁹ En total fueron extraditados a España 46 altos oficiales del Ejército argentino, reclamados por el juez Baltasar Garzón por crímenes de genocidio, tortura y terrorismo de Estado (CIDOB).

de las Naciones Unidas sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, a la que se otorgó jerarquía constitucional. Además, durante los gobiernos de Kirchner y Fernández se tomaron decisiones simbólicas como el perdón que entonó el presidente a las víctimas en nombre del Estado, la creación del Museo de la Memoria en 2004 o la modificación del prólogo del *Informe Sábat*.¹¹⁰

TABLA XI. NÚMERO DE POLÍTICAS DE LA MEMORIA APROBADAS POR EL GOBIERNO EN ARGENTINA

	Total	Simbólicas	Reparación	Justicia	Impunidad
Alfonsín	23	0	8	12	3
Menem 1	13	0	8	2	3
Menem 2	15	2	6	7	0
De la Rúa	3	0	1	1	1
Duhalde	1	0	1	0	0
Kirchner	27	12	5	10	0
Fernández	24	7	3	14	0
TOTALES	106*	21	32	46	7

* El listado completo de todas las políticas de memoria aprobadas en Argentina hasta 2011 en Solís Delgadillo (2012: 201-204).

Fuente: Solís Delgadillo (2012: 186).

No obstante, conviene detenerse en los indultos a los responsables y en las políticas punto final y de impunidad. El giro regresivo en las políticas de derechos humanos de Alfonsín¹¹¹ tuvo lugar con la aprobación de la Ley de Punto Final en 1986¹¹² y la de Obediencia Debida en 1987. La primera de ella fijó un plazo de dos meses para el procesamiento de personas imputadas por graves violaciones de derechos humanos. Finalizado ese plazo se extinguía la acción penal, por lo que la ley generó el efecto contrario al que pretendía e involucró judicialmente a «numerosos oficiales de graduación intermedia»; esto provocó la chispa de la rebelión de Semana Santa en abril de 1987; y en

¹¹⁰ Se suprimió la referencia al «terror» provocado por la extrema izquierda, la teoría de los dos demonios, y se estipuló que era «inaceptable pretender justificar el terrorismo de Estado como una suerte de juego de violencias contrapuestas» (CIDOB).

¹¹¹ Para Gargarella (2010: 34-35), el giro conservador de las políticas de Alfonsín se debió a la influencia que tuvieron otros actores políticos como la oposición peronista, la cúpula eclesiástica y el sector militar. Entre ceder a las presiones o enfrentarlas, el presidente eligió la alternativa conservadora que, en opinión de este autor, «lo llevaría a ceder en sus principales iniciativas, a retraerse políticamente, y a apoyarse en sus enemigos hasta ser fagocitado por ellos». Este autor identifica como posibles razones el miedo a la «pesadilla liberal de la inestabilidad» y el golpe de Estado.

¹¹² Gargarella (2010: 36) considera que la aprobación de la Ley de Punto Final fue «una decisiva concesión a los sectores rebeldes» A partir de entonces, «la capacidad de amenaza [del gobierno] frente a los intereses corporativos resultaba nula, y su giro hacia el conservadurismo imparable».

junio de ese mismo año, se aprobó la Ley de Obediencia Debida.¹¹³ Al llegar a la presidencia, Menem continuó el giro regresivo con políticas de impunidad, aprobando los indultos de octubre de 1989 y diciembre de 1990, que sacaron de prisión a los máximos responsables de la represión durante el régimen autoritario.¹¹⁴ Por su parte, antes de terminar su mandato en mayo de 2003, Duhalde indultó por decreto a los dos últimos condenados por violaciones de Derechos Humanos: Gorrián, uno de los líderes del asalto a La Tablada en 1989, y Seideldín, coronel responsable de las rebeliones capintadas de 1988 y 1990.¹¹⁵ En 2006, el gobierno de Kirchner se mostró partidario de anular los indultos concedidos durante la década menemista y a partir de septiembre de ese mismo año, la Cámara de Casación Penal pronunció un fallo en el que declaraba nulo uno de aquellos indultos, lo que abrió la vía para fallos similares.

V.3.4. Políticas de medios de comunicación

La Ley 26.522, de 9 de octubre de 2009, de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada durante la presidencia de Fernández constituye la expresión más completa de política reguladora de medios aprobada en la democracia argentina. No obstante, otros presidentes anteriores ya intentaron aprobar leyes para regular los medios. En diciembre de 1987, el gobierno de Alfonsín presentó al Congreso un proyecto de ley de radiodifusión, que permitía a los diarios ser propietarios de radios y canales de televisión y que quedó paralizado en 1988. En septiembre de 1989, bajo el primer gobierno de Menem, el Congreso aprobó una modificación legal que supuso la privatización de dos canales de televisión y permitió a los dueños de los diarios controlar las señales de televisión. En 1993, Menem no logró que el Congreso aprobara un proyecto de reforma que buscaba una reducción de la cantidad de medios que podía manejar una empresa.¹¹⁶ Sin embargo, a final de su segundo mandato y mediante un decreto, Menem amplió de 4 a 24 el número máximo de licencias que puede tener un mismo propietario. En abril de 2001, el gobierno de De la Rúa envió un proyecto al Congreso que no fue aprobado, y que permitía la participación de capital extranjero en los medio y permitía ser radiodifusores a cooperativas, universidades y municipios.¹¹⁷

¹¹³ En 1986 los procesados por violaciones de derechos humanos eran 1500. Después de la Ley de Punto Final se redujo a 450. Con la de Obediencia Debida, cayó a 20. No obstante, las tres crisis militares culminaron con el procesamiento de 432 oficiales y suboficiales (Battaglino, 2010: 179).

¹¹⁴ Menem dijo al respecto: «Cuando decidí los indultos tuve en cuenta sobre todo la necesidad de reconciliación que mostraba una sociedad argentina, que recién salía de escenas de guerra civil, y de guerra social como las que se verificaron en el pico de la hiperinflación de 1989» (en Baizán, 1993: 65).

¹¹⁵ Como recuerda López Echagüe (2002: 17), ya en su etapa de gobernador, en mayo de 1996, Duhalde decretó la conmutación de la pena de Eduardo Luis Lapellegrina Tasselli, condenado a veinticinco años de prisión y reclusión por tiempo indeterminado como responsable de crímenes durante la dictadura.

¹¹⁶ Durante el gobierno menemista también se aprobó la Ley de derogación del desacato «como consecuencia de la denuncia de un periodista de *Página/12* a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Verbitsky, 1997: 363).

¹¹⁷ *La Nación*, 28/08/2009. «Otros tres presidentes quisieron cambiar la ley». Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1167824-otros-tres-presidentes-quisieron-cambiar-la-ley>. Fecha de consulta: 21/10/2012.

Hasta 2010, Argentina tenía un «escenario mediático altamente concentrado» en el que el 78% de los medios masivos estaban concentrados en cuatro operadores, y donde la concentración es conglomeral y está centralizada geográficamente (Marino *et al.*, 2001: 38-39). En octubre de 2009, durante el gobierno de Fernández, el Congreso de la Nación sancionó la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que reemplazó al Decreto-Ley 22.285 sancionado en 1980 durante el periodo autoritario. Como dicen Marino *et al.* (2011: 34), esta Ley tiene elementos destacables «en materia de regulación democrática de la comunicación», como la reserva del 33% del espacio radioeléctrico para organizaciones sin ánimo de lucro, la creación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y del Consejo Federal de Comunicación o el establecimiento de cuotas de producción nacional (60%), de producción propia (30%) e independiente (10%) para proteger la industria argentina. Una de las disposiciones más polémicas «limita a diez las licencias que puede disponer una misma empresa o persona» (antes era veinticuatro) (Marino *et al.*, 2011: 41-41).

V. 4. Relaciones con las instituciones y otros actores políticos

V.4.1. Relaciones con las instituciones del Estado

Este apartado recoge las rupturas del orden constitucional que se han decretado desde 1983 hasta 2011 y se analizan cuatro tipos de relaciones institucionales del poder ejecutivo. Primero, la relación con el legislativo, donde se recoge el tipo de mayoría en el Congreso y la media de decretos de urgencia por año. En segundo lugar, la relación con el poder judicial, indicándose si hubo o no intervención del gobierno. Por último, se especifica cómo fueron las relaciones con las provincias y con las Fuerzas Armadas.

¿Qué relación tuvieron los presidentes con el propio régimen constitucional? Un indicador es la declaración de estados de emergencia, excepción y sitio. En Argentina se han decretado un total de cuatro, tres de sitio y uno de emergencia. El primer estado de sitio fue decretado por Alfonsín en 1985. El segundo, por el gobierno de Carlos Menem en 1990, como consecuencia de la última insurrección militar de la democracia y duró 48 horas. El tercero fue decretado el 19 diciembre de 2001 por De la Rúa, para hacer frente al estallido social consecuencia de la crisis¹¹⁸; al día siguiente el gobierno dimitió en bloque. La cuarta ruptura del orden constitucional se produjo durante el gobierno de Duhalde, que días después de tomar el poder, en enero de 2002, declaró el estado de emergencia alimentaria nacional.

La Tabla XII recoge la composición y el tipo de mayorías legislativas que han tenido los presidentes argentinos de 1983 a 2011. Si se atiende la composición del Congreso, tan sólo Alfonsín

¹¹⁸ A pesar de que fue decretado a las nueve y media de la noche, las calles se poblaron de gente gritando: «¿Qué boludos, qué boludos, el estado de sitio se lo meten en el culo» (en Jozami, 2003: 46).

tuvo mayoría absoluta en dos ocasiones durante su mandato (1983-1985 y 1985-1987). Menem (1995-1997), Kirchner (2005-2007) y Fernández (2007-2009) obtuvieron una mayoría absoluta. Todos los demás tuvieron mayoría simple en el Congreso.

TABLA XII. ELECCIONES LEGISLATIVAS, ASIENTOS LEGISLATIVOS Y MAYORÍAS EN ARGENTINA (1983-2009)

Elecciones legislativas	Presidentes	Asientos Congreso	Asientos Senado	Mayoría en el Congreso
1983	Alfonsín	129	18	Absoluta
1985	Alfonsín	129	18	Absoluta
1987	Alfonsín	114	20	Simple
1989	Menem 1	120	28	Simple
1991	Menem 1	124	28	Simple
1993	Menem 1	127	28	Simple
1995	Menem 2	131	39	Absoluta
1997	Menem 2	119	39	Simple
1999	De la Rúa	120	20	Simple
2001	De la Rúa-Duhalde	114*	39*	Simple
2003	Kirchner	129	40	Simple
2005	Kirchner	130	41	Absoluta
2007	Fernández	148	42	Absoluta
2009	Fernández	111	36	Simple

* Mayoría peronista.

Fuente: Ministerio del Interior y Transporte de Argentina.

Una forma eficaz de medir el peso del poder ejecutivo con respecto al poder legislativo es contabilizando el número total de decretos aprobados por los presidentes y calcular la media de decretos aprobados por año (Tabla XIII). Debido a su condición de presidente de la crisis, Duhalde fue quien aprobó el mayor número; gobernó por decreto durante el año y cuatro meses que estuvo en la presidencia, aprobando un total de 158. Tras él, Kirchner fue el segundo presidente que más utilizó esta facultad, seguido muy de cerca por Menem durante su primer y segundo mandato. El uso que hizo el gobierno de Menem de los vetos presidenciales y de los decretos de necesidad y urgencia tuvieron una gran importancia para el desarrollo de su estrategia reformista (Palermo y Novaro, 1996: 261). De la Rúa se sitúa en una posición intermedia, a pesar de que también gobernó durante los años

de la crisis de 2001-2002. Y más lejos se sitúa Cristina Fernández, con algo más de seis decretos por año, y Alfonsín, que en sus seis años de gobierno aprobó diez decretos, menos de dos al año.

**TABLA XIII. DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA
APROBADOS EN ARGENTINA POR MANDATOS
PRESIDENCIALES (1983-2011)**

	Decretos	Media anual de decretos
Alfonsín	10	1,67
Menem 1	336*	67,2
Menem 2	209	52,25
De la Rúa	73	36,5
Duhalde	158	158
Kirchner	270	67,5
Fernández	25**	6,25
TOTALES	1081	38,82

*Antes de la reforma constitucional de 1994.

**Hasta el 16/01/2012.

Fuente: Palermo y Novaro (1996: 480), CIDOB y *La Nación*¹¹⁹

Durante el periodo democrático en Argentina se han producido tensiones entre el poder ejecutivo y el poder judicial. El presidente ha intervenido en las resoluciones o alterado la composición de la Corte Suprema de Justicia. La primera ampliación de sus miembros se realizó por el gobierno de Menem y fue duramente criticada por la oposición y la parte de la prensa (Verbitsky, 1993).¹²⁰ La segunda gran alteración se produjo con la reforma política de 1994, a partir de la cual los magistrados de la Corte serían elegidos por el presidente con el acuerdo de dos tercios del Senado (Alfonsín, 2004). La tercera intervención la realizó Duhalde, quien días después del fallo de inconstitucionalidad del *corralito* por la Corte Suprema, decretó la suspensión durante seis meses de todos los procesos judiciales, medidas cautelares y ejecutorias contra las medidas económicas de su gobierno. La cuarta y última se llevó a cabo por el presidente Kirchner y su ministro de Justicia, Gustavo Béliz, que renovaron la Corte promoviendo el juicio político a varios de sus miembros,

¹¹⁹ *La Nación*, 14/06/2006: «Kirchner firma por año más decretos que Menem». Disponible en: <http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/Decretos-La%20Nacion14-6-06.pdf>. Fecha de consulta: 19/10/2012. 17: 08; y *La Nación*, 16/01/2012: «Cristina usó las normas para cambiar partidas». Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1440885-cristina-uso-las-normas-para-cambiar-partidas>. Fecha de consulta: 19/10/2012. 17:12.

¹²⁰ En opinión de Palermo y Novaro (1996: 259) el objetivo del presidente era «ejercer sobre la misma un control que impidiera que la Justicia pudiera obligarlo a retroceder sobre sus pasos o permitiera que éstos fueran revisados por el Parlamento».

incluido a su presidente, y anunciaron un nuevo mecanismo de designación de los mismos, que limitaba el poder del presidente para proponer al Senado candidatos a nuevos magistrados.¹²¹

Con respecto a la relación entre los gobiernos nacionales y provinciales, ésta fue menos tensa cuando un peronista ocupó la Casa Rosada, ya que el PJ dispone de importantes feudos electorales en este nivel territorial del gobierno. En las elecciones de 1983 los radicales de Alfonsín sólo lograron el gobierno en 7 de las 23 provincias; en 1985 aumentaron a 17 pero se quedaron en sólo tres en 1989. Con Menem, el PJ conservó la preeminencia en las provincias. El gobierno de De la Rúa experimentó conflictos con los gobiernos provinciales, como consecuencia de los programas de ajuste (Jozami, 2003: 24), que se cerraron durante el mandato de Duhalde con el Pacto de 24 de abril de 2002. Con Kirchner y Fernández, el gobierno nacional mantuvo el apoyo de la mayor parte de los gobiernos provinciales.

Las Fuerzas Armadas, según Canelo (2006: 68), pasaron de ser un «poder arbitral» en el periodo autoritario, a convertirse en un «poder corporativo» durante los años de la transición a la democracia. De 1983 a 1991 se produjeron un total de cuatro levantamientos militares. El primero ocurrió el 25 de junio de 1983 en Córdoba, cuando un grupo de oficiales se amotinó para protestar contra las órdenes de las autoridades civiles (Canelo, 2006: 94). La segunda rebelión de los *carapintadas*¹²², en Semana Santa de 1987, fue la más sonada; el coronel Aldo Rico se amotinó en la Escuela de Infantería de Campo de Mayo. En un primer momento el gobierno de Alfonsín enfrentó la rebelión por dos caminos: «el aislamiento político y la represión militar». Hubo, además, una gran movilización popular, unas 300.000 personas alentaban desde afuera del cuartel. Finalmente el presidente negoció en secreto la rendición¹²³ y la presentó como un gran triunfo¹²⁴; poco después, el titular del Ejército, Ríos Ereñú¹²⁵ presentó la renuncia y en junio de 1987, el Congreso aprobó la Ley de Obediencia Debida (Pucciarelli, 2006: 122, 142)¹²⁶. La tercera rebelión durante el gobierno

¹²¹ Duhalde había intentado apartar a los magistrados de la Corte mediante el juicio político pero éstos lograron frenar el proceso emitiendo fallos contrarios a los decretos económicos del gobierno (CIDOB).

¹²² *Carapintadas* fue el sobrenombre con el que se conoció a estos militares rebeldes que protagonizaron levantamientos y rebeliones de 1983 a 1990.

¹²³ La presencia del presidente Alfonsín fue una exigencia de los rebeldes. Greco y Gonzales (1988) recogen la conversación previa entre Aldo Rico y el titular del Estado Mayor del Ejército, Ríos Ereñú: «Queremos una amnistía o pasos que conduzcan a ella- dijo Rico, queremos que se vayan los generales comprometidos con la peste alfonsinista...; - Pero ustedes se equivocan- respondió el titular del Estado Mayor del Ejército-, ya está todo resuelto, el Presidente se comprometió ante mí para que lo antes posible...; - No le creo, señor- gritó Rico-, no creo en nada de eso. Que el Presidente me lo diga a la cara» (en Pucciarelli, 2006: 126).

¹²⁴ Célebre fueron sus frases «la casa está en orden y no hay sangre» y «felices Pascuas» desde el balcón de la Casa Rosada. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=vgkB3n7mfKE>. Fecha de consulta: 23/10/2012. 10:59.

¹²⁵ Según Pucciarelli (2006: 121), cuando se produjo la rebelión, el general Ríos Ereñú renunció ante el Presidente pero «aceptó mantenerse en el cargo interinamente durante el tiempo que demandaran las tareas de restitución de la disciplina de las unidades sublevadas».

¹²⁶ En sus memorias, Alfonsín (2004: 67) ofrece el siguiente relato de los hechos: «Rico no planteó reivindicaciones. ‘Quiero explicarle por qué llegamos a esta situación’, me dijo. ‘Adelante’, le respondí. Me habló entonces de las frustraciones sufridas en las Malvinas y responsabilizó de ellas a la cúpula del Ejército. Se quejó de la conducción del arma, describiéndola como ‘continuadora del Proceso’. Trazó una distinción entre un ejército viejo y uno nuevo, identificando al primero con el generalato y al segundo con los subordinados. Sostuvo que este último ejército era el que

alfonsinista tuvo lugar en diciembre de 1988 y estuvo liderada por el coronel Saineldín.¹²⁷ La última rebelión de los *carapintadas* se produjo en 1990, durante el gobierno de Menem. El presidente declaró el estado de sitio y ordenó la rápida represión de los rebeldes y en consecuencia, «la imagen pública de ejecutividad y capacidad de gobierno del presidente se vio notoriamente fortalecida» (Palermo y Novaro, 1996: 255).

V.4.2. Relaciones con los partidos

«Nosotros tampoco creemos en los partidos políticos». Eduardo Duhalde.¹²⁸

Este apartado recoge la relación del presidente tanto con su partido político (interpartidarias) como con los partidos de la oposición (interpartidarias). Militante de la UCR desde los 19 años¹²⁹, Alfonsín se mantuvo en sus inicios fiel a Balbín frente a Frondizi. Sin embargo, en 1970 el partido comenzó a dividirse y Alfonsín comenzó a distanciarse de la dirección más conservadora de Balbín (McAdam *et al.*, 2009: 46); de hecho, realizó hasta cuatro intentos para arrebatarle el liderazgo del partido, algo que sólo logró tras la muerte de éste. Con la apertura del proceso democrático a mediados de 1983 Alfonsín se encuentra dos conflictos. El primero dentro de su propio partido, con De la Rúa, Cotín y otros, por obtener la candidatura presidencial por el radicalismo. El segundo, fuera de él, en la lucha contra los peronistas, ya que se propuso desenmascarar el pacto entre el sindicato peronista, la Confederación General del Trabajo (CGT) y el régimen militar. El 29 de junio de 1983 los delegados a la Convención Nacional lo consagraron presidente de la UCR y en el 31 de junio fue proclamado por aclamación candidato presidencial del partido con Víctor Martínez como compañero de fórmula, tras el retiro de la precandidatura de De la Rúa (McAdam *et al.*, 2009: 66-67). Durante los primeros años de gobierno, la UCR se mantuvo unida en torno a su líder; sin embargo, el giro económico que tomó el gobierno en sus últimos años, primero con el *Plan Austral* y después con el *Plan Primavera*, generó cierto malestar dentro del partido (McAdam *et al.*, 2009: 121).

yo necesitaba para alcanzar mis objetivos. Cuando concluyó, le pregunté: ‘¿Algo más?’. Él respondió: ‘No, señor Presidente’. Pasé entonces a explicarle la evolución del cuadro militar desde que lo encaró mi primer ministro de Defensa, Raúl Borrás. Le expuse los objetivos de la ley de caducidad de la acción penal y de otras medidas adoptadas en igual dirección, incluyendo la nueva legislación ya proyectada. Mencioné también el pedido de retiro de Ríos Ereñu».

¹²⁷ Según el mismo Alfonsín (2004: 94-102), Seineldín estaba vinculado al por entonces candidato peronista a la presidencia, Carlos Menem. Siguiendo la versión de Simón Lázara, transcribe una declaración de Seineldín ante el Consejo Supremo sobre el diálogo que éste mantuvo con Menem el 17 de mayo de 1989: «Cómo síntesis le planteé al doctor Menem allí la necesidad de colocar un buen ministro de Defensa que tranquilizara las aguas dentro del Ejército y le propuse al doctor Luder, y le propuse de segundo al doctor Humberto Romero. El doctor Menem me dijo: ‘Aceptado’. Luego le propongo al hombre que iba a arreglar la institución, que era el general Isidro Cáceres. Dijo: ‘Aceptado. Ellos van a arreglarlo. Aceptado’. (...) Y luego le pedí un indulto para los comandantes que están presos... Me dijo el doctor Menem: ‘¿Usted no se va a enfadar si también dejo libre a Firmenich [líder de los Montoneros]?’. Y yo le digo: ‘Doctor, con tal de que la institución deje de estar presa como está, que salga’».

¹²⁸ Discurso pronunciado en Lanús, Provincia de Buenos Aires, el 25 de mayo de 1990, con motivo del relanzamiento de la «Liga Federal» (en López Echagüe, 2002: 135).

¹²⁹ Su afiliación partidaria le llevó a prisión en dos ocasiones: 1955 y 1966 (CIDOB).

Menem también militó en su partido desde la juventud¹³⁰ y ocupó altos cargos partidarios y representativos antes de la transición a la democracia. Formó parte de la Renovación Peronista, movimiento de opinión dentro del PJ formado entre 1984 y 1985, que se propuso democratizar el partido y otorgarle por primera vez en la historia un «formato partidario». Vicepresidente del Consejo Nacional del partido en 1987, al año siguiente se impuso a Cafiero como candidato presidencial. Una vez en el gobierno ejerció un liderazgo fuertemente personal e independiente de los «aparatos partidarios»; ya que la crisis «le permitió tener un amplio margen de maniobra en relación con la estructura del partido». Sin embargo, no todos los peronistas suscribieron el giro económico del gobierno, que alejaba al peronismo de su base social¹³¹; un núcleo de disidentes, el «grupo de los ocho», declaró su independencia del bloque del PJ en 1991 (Palermo y Novaro, 1996: 69, 121, 221).

Elegido por aclamación presidente del Comité Nacional de la UCR en diciembre de 1997, De la Rúa llegó al poder como cabeza de la coalición de centro-izquierda, Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación¹³², que integraba a la UCR con el Frente País Solidario (FREPASO).¹³³ Pero los escándalos sobre sobornos que salpicaron al gobierno y la política económica continuista del presidente provocó divisiones internas tanto en el partido como en el propio gabinete: en octubre de 2000 el vicepresidente ‘Chacho’ Álvarez, del FREPASO, presentó la dimisión; tras los recortes presupuestarios de 2001, tres ministros y seis altos cargos del FREPASO hicieron lo propio; y aparecieron voces críticas dentro de la UCR, «con Alfonsín en primera línea» (Jozami, 2003: 26).

Duhalde obtuvo su primer cargo político en 1973 bajo las siglas del PJ y al año siguiente ya era intendente de su municipio natal, sustituyendo al titular fallecido. En 1983 recuperó su puesto municipal y se situó dentro del sector renovador del partido. En 1987 se convirtió en diputado nacional y en las elecciones de 1989 compartió fórmula con Menem y se convirtió en vicepresidente. En 1991 ganó la gubernatura de Buenos Aires y en 1995 comenzó a distanciarse de la línea económica menemista y del propio presidente, oponiéndose a la reelección tanto en 1994 como en 1998. De fuerte ambición política, logró convertirse en candidato peronista a la presidencia para las elecciones de 1999, pero perdió frente a De la Rúa, el candidato de la Alianza. Su oportunidad de ser presidente llegó en enero de 2001, cuando fue elegido por el Congreso con el acuerdo del peronismo, el radicalismo y los restos del FREPASO, con 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones. Debido a la excepcionalidad de su mandato, dispuso de apoyo tanto dentro como fuera de su propio partido y se comprometió a no presentarse a la reelección en las elecciones siguientes.

¹³⁰ Su adscripción peronista lo llevó a prisión en dos ocasiones, 1957 y 1976 (CIDOB).

¹³¹ No era así para Menem, que refiriéndose a Perón y a sus reformas económicas, llegó a decir: «Realmente pienso que el General hubiera aplicado las mismas medidas» (en Baizán, 1992: 21).

¹³² Ganó las primarias de la Alianza a Fernández Meijide en noviembre de 1998 (CIDOB).

¹³³ Confederación de partidos de izquierda que nace en 1994 como reacción a las políticas económicas del gobierno de Menem (CIDOB).

Kirchner tuvo también una militancia temprana en organizaciones estudiantiles vinculadas al peronismo.¹³⁴ Durante la década de 1980 se alineó con el sector renovador del PJ y en la década siguiente se desvinculó de las políticas neoliberales de Menem, al que criticó desde el principio por los indultos a los militares condenados. Aunque tuvo el apoyo de Duhalde y de su aparato partidario en Buenos Aires en 2003, la relación entre ambos comenzó a tensarse hasta su ruptura en 2005.¹³⁵ Además, en su mandato, varios miembros de la UCR formaron el grupo *Radicales K*, favorables a su gestión.

Al igual que su esposo, Fernández se inició en política desde su juventud. Su adscripción al peronismo se debe a la influencia de su madre y de su abuelo materno.¹³⁶ Aunque compartían una línea política similar con Kirchner, Fernández tuvo su propia carrera política y partidaria. A comienzos de su mandato, tuvo un conflicto con el vicepresidente, Julio Cobos, de *Radicales K*, que se puso de parte de los productores agropecuarios en el conflicto que éstos mantenían con la presidenta. Además, con el matrimonio Kirchner al frente del partido, se produjo una división del PJ, como demuestra el hecho de que, en las elecciones de 2011, hubo tres partidos de herencia peronista en coaliciones distintas: el Frente para la Victoria (FPV) de Fernández, el liderado por Alberto Rodríguez Saá y el de Eduardo Duhalde. Sin embargo, el primero de ellos es el que ha logrado aglutinar mayor masa social y representa al denominado «peronismo de izquierdas».

V.4.3. Relaciones con los actores socioeconómicos

«Tengo la situación bajo control». Fernando de la Rúa.¹³⁷

En este punto se recogen qué tipo de relaciones mantuvo el líder con sindicatos, empresarios y movimientos sociales. Para medir la relación del líder con los sindicatos, se recoge el número total de huelgas generales celebradas en Argentina en el periodo 1983-2011. En primer lugar, se analiza la relación que los distintos gobiernos han tenido con los sindicatos mayoritarios. De la relación entre Alfonsín y el sindicalismo conviene rescatar los vaivenes de la política oficial y «su culminación en concesiones que terminan erosionando el apoyo electoral» (Murillo, 2010: 141). Tras el fracaso de la Ley de Reordenamiento Sindical¹³⁸ a principio de 1983, que pretendía democratizar los sindicatos, se

¹³⁴ En 1973 fue encarcelado unos días junto con su esposa Cristina Fernández, por su militancia en la Juventud Peronista (CIDOB).

¹³⁵ Ese mismo año, el duelo entre Kirchner y Duhalde fue protagonizado por sus respectivas esposas, Cristina Fernández y Chiche González, candidatas rivales para el escaño de senadora de Buenos Aires en las elecciones legislativas de octubre de 2005 (CIDOB).

¹³⁶ Según la propia Fernández, su abuelo materno era «muy pero muy peronista, fanáticamente peronista igual que mi mamá pero más». *Presidentes de Latinoamérica* [Documental]: «Cristina Fernández de Kirchner», min. 04:30. Argentina: Encuentro, 2009. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=3YlihZ9aHeg>. Fecha de consulta: 20/11/2012. 19:35.

¹³⁷ *La Nación*, 01/06/2000. «‘Tengo la situación bajo control’, dijo De la Rúa». Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/19064-tengo-la-situacion-bajo-control-dijo-de-la-rua>. Fecha de consulta: 22/10/2012. 19:49.

¹³⁸ Esta norma, también conocida como Ley Mucci en honor a su promotor, el ministro de Trabajo, fue rechazada por los sindicatos peronistas y no pudo salir adelante (CIDOB).

produce un cambio de estrategia y se pasa de la confrontación a la concertación. Esta estrategia intentó al principio «salvar la política económica expansiva» del ministro Grinspun; y tras su reemplazo por el tecnócrata Sourrouille, «buscó consensuar el nuevo programa económico» llamado *Plan Austral* (Murillo, 2010: 146). A mediados de 1984 se alcanza un acuerdo entre la CGT, Grinspun y Juan Manuel Casella, sucesor de Mucci al frente de Trabajo y se aprueba una nueva Ley de Normalización Sindical (Ley 23.071) que «excluía el control gubernamental de los procesos eleccionarios y sujetaba la propuesta de representación de las minorías en el Consejo Directivo de la CGT a la presentación de proyectos de reformas estatutarias por parte de los gremios». Con el *Plan Austral* la CGT divide en dos fracciones, una liderada por Ubaldini, que «desplegaba una estrategia de enfrentamiento» y otra¹³⁹ que apostaba por «el diálogo directo y la negociación con el gobierno» (Aruguete, 2006: 422, 444). En 1987, el gobierno concertó con los «capitanes de la industria» y con el «sector más duro» de la CGT el giro ortodoxo de su política económica (Gargarella, 2010: 37).

Al comienzo de su mandato, Menem contó con el apoyo de los dirigentes sindicales frente al aparato partidario (Palermo y Novaro, 1996: 122). No obstante, fueron los sindicatos los que «más rápidamente» reaccionaron ante el giro político del gobierno, pasando a la oposición; sobre todo Ubaldini, líder de la CGT. Uno de los conflictos más importantes entre gobierno y sindicatos tuvo lugar a raíz de la puesta en marcha del Decreto 9/93, de desregulación de las obras sociales, por el que los sindicatos perdían protagonismo en la gestión de estas últimas (Palermo y Novaro, 1996: 219, 408). Este conflicto se mantuvo durante su segundo mandato, sobre todo tras el fuerte incremento del desempleo y la reforma laboral en 1996.

De la Rúa experimentó un conflicto aún más pronunciado con la dirigencia sindical. Si bien logró un diálogo con la CGT para la aprobación de su duro paquete de ajuste en mayo de 2000, la reforma del mercado laboral de ese mismo año, que suprimía el control de los sindicatos sobre los regímenes de Seguridad Social, recrudeció el conflicto. Pero fue tras la aprobación del *corralito* cuando la situación se volvió insostenible. El jueves 13 diciembre de 2001 se convocó una huelga general organizada conjuntamente por la CGT disidente, la CGT mayoritaria y conservadora y otros sindicatos que tuvo un gran éxito (Jozami, 2003: 34). Por su parte, Duhalde vivió el último periodo convulso de la democracia hasta 2011. En su primera reunión con los agentes sociales, propuso una nueva alianza que no pudo evitar huelgas, paros y caceroladas de una ciudadanía hastiada de la clase política. Durante los gobiernos de Kirchner y Fernández, el malestar social disminuyó considerablemente, consecuencia de la recuperación de la economía, la caída del desempleo y la puesta en marcha del diálogo entre el gobierno y los agentes sociales. El acercamiento con los sindicatos comenzó en 2005 cuando el gobierno de Néstor Kirchner «inició el retorno al peronismo sindical» (Lucca, 2011: 142-

¹³⁹ Llamada el *Grupo de los 15*, «un sector sindical más dialoguista (...) que buscará canales independientes de negociación con el gobierno» (Murillo, 2010: 149).

143) y «la lealtad de los sindicatos al gobierno» se ha mantenido durante el primer mandato de Cristina Fernández.¹⁴⁰ No obstante, a finales del año 2011 y, sobre todo, tras la reelección de la presidenta, la relación con el líder del principal sindicato peronista, la CGT, se tornaron más complejas, debido al acercamiento de Cristina con los empresarios.¹⁴¹

La Tabla XIV recoge el número de huelgas generales producidas en cada mandato así como la media de huelgas al año. Se observa como Duhalde fue el presidente que experimentó mayor conflictividad social, siete huelgas generales en poco más de un año, seguido de De la Rúa, con nueve huelgas en sólo dos años; fueron los gobiernos que enfrentaron la crisis de 2001-2002. Le sigue Alfonsín con una media de algo más de dos huelgas generales al año, y Menem durante su segundo periodo con huelga y media al año. Durante los mandatos de Kirchner y Fernández no se produjo ninguna huelga general.

**TABLA XIV. HUELGAS GENERALES EN ARGENTINA
POR MANDATOS PRESIDENCIALES (1983-2011)**

	Huelgas generales	Media anual de huelgas
Alfonsín	13	2,17
Menem 1	3	0,5
Menem 2	6	1,5
De la Rúa	9	4,5
Duhalde	7	7
Kirchner	0	0
Fernández	0	0
TOTALES	38	1,36

Fuente: Iñigo Carrera (2001: 3) y CIDOB

La relación del gobierno con los empresarios fue distinta según el presidente. Pese a que, en un principio, Alfonsín mostró un discurso combativo hacia los grandes poderes económicos, el *Plan Austral* de Sourrouille cambió la relación entre el Estado y los empresarios, ya que las nuevas medidas colocaban al déficit fiscal en el centro del debate, respondiendo «en parte a los reclamos de los

¹⁴⁰ *Terra Argentina*, 15/10/2010. «Moyano destaca la lealtad a Cristina Fernández y Néstor Kirchner». Disponible en: <http://noticias.terra.com.ar/politica/moyano-destaca-lealtad-a-cristina-fernandez-y-a-nestor-kirchner,211a1e449a0bb210VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>. Fecha de consulta: 24/11/2012. 20:38.

¹⁴¹ *Clarín*, 03/11/2011. «Los Moyano, más duros con Cristina: ya hablan de conflicto». Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Moyano-duros-Cristina-hablan-conflicto_0_584341630.html. Fecha de consulta: 24/11/2012. 15:48.

empresarios»¹⁴² (Beltrán, 2006: 223). La estrategia de Menem para acercarse al empresariado se confirmó con «la designación de un directivo del grupo Bunge & Born para el puesto de ministro de Economía» (Beltrán, 2006: 232). Sin embargo, aunque el apoyo empresarial fue tangible durante su primer mandato, no fue pleno y hubo tensiones y actitudes oscilantes¹⁴³ (Palermo y Novaro, 1996: 153). Por su parte, De la Rúa trató desde el principio de contentar a los mercados, pero su actitud dubitativa no ayudó a generar confianza (Jozami, 2003: 27). Los gobiernos de Kirchner y Fernández tuvieron una relación diferente con los empresarios. Durante su etapa de gobierno, el primero protagonizó algunos incidentes con algunas empresas por aplicar subidas de precios.¹⁴⁴ A los pocos meses de su elección como presidenta, Fernández mantuvo un conflicto importante con los productores agropecuarios, que se opusieron a la ley de retenciones. Esta ley buscaba recaudar mayores impuestos de la producción de los bienes primarios, cuya exportación al exterior constituye el principal motor de la economía argentina, y su aprobación condujo al conflicto entre la presidenta y el vicepresidente Cobos.

Por último, los procesos de acción colectiva fueron cambiando a lo largo del periodo democrático y frente a éstos, los gobiernos argentinos reaccionaron de manera distinta. En enero de 1989, un comando de civiles, el Movimiento Todos por la Patria (MTP), ocupó el cuartel militar de La Tablada. Como respuesta, el gobierno de Alfonsín envió a las tropas a asaltar el recinto, produciéndose 39 muertos por los tiroteos. En el último año de gobierno de Alfonsín, la crisis hiperinflacionaria provocó un estallido social en Rosario que se expandió a otras ciudades del país y se produjeron numerosos saqueos; la represión policial provocó 14 muertos. Durante la década menemista hubo «tres ciclos de resistencia»: el primero con motivo de la privatización de los ferrocarriles en 1991/92, en defensa del empleo público y contra las privatizaciones; el segundo «va desde el *santiagazo* en diciembre de 1993 y la Marcha Federal en junio de 1994» y surgen nuevos actores, destacando la aparición del Frente Grande; y el tercer ciclo toma la forma de cortes de calle y ruta, junto a los piquetes y comprende el periodo entre 1996 y 1998 (Gambina y Campione, 2003: 176). Pero los mayores estallidos sociales se vivieron durante la crisis de 2001/2002, durante los gobiernos de De la Rúa y Duhalde. Los recortes presupuestarios de 2001 provocaron un amplio rechazo social, y provocó que los universitarios «se echaran a las calles». Sin embargo, el punto más álgido del conflicto social se produjo a finales de 2001, siendo el *corralito* la chispa que encendió la mecha. Se produjo una rebelión contra toda la clase política que se expresó con caceroladas, saqueos

¹⁴² En opinión de Murillo (2010: 140), «el presidente Alfonsín contrapuso la voluntad electoral (y la legitimidad que ella le otorgaba) a las presiones corporativas, pero finalmente sucumbió frente a estas últimas con concesiones tanto para el sindicalismo como para el empresariado, cuyas consecuencias macroeconómicas erosionaron el apoyo popular».

¹⁴³ Otros autores, como Gambina y Campione (2003: 20), definen la presidencia de Menem como la «expresión de una alianza estrechísima entre los sectores más concentrados del gran capital, o más genéricamente, el *establishment* económico y político del país y del extranjero».

¹⁴⁴ En marzo de 2005 el presidente Kirchner llamó al «boicot nacional» a la petrolera Shell por aplicar subidas de precios a sus productos (CIDOB).

y enfrentamientos con la fuerza pública.¹⁴⁵ El primer saqueo a un supermercado tuvo lugar en la localidad de Godoy Cruz, en la provincia de Mendoza; y pronto se intensificaron por todo el país.¹⁴⁶ Los días 19 y 20 de diciembre se produjeron fuertes enfrentamientos que dejaron 27 muertos y la consecuencia fue la dimisión del gobierno (Jozami, 2003: 26, 35-38). El conflicto social continuó durante el gobierno de Duhalde e influyó en sus decisiones. En julio de 2002 ocurrieron violentos disturbios entre manifestantes y fuerzas del orden en los que murieron dos *piqueteros*¹⁴⁷ y el gobierno respondió anunciando el adelanto de las elecciones para el año próximo. Durante el mandato de Kirchner, se inició un diálogo con los movimientos sociales, los sindicatos minoritarios e incluso con algunos líderes del movimiento *piquetero*, algunos de los cuales entraron a formar parte de la coalición de gobierno. Además, a diferencia de los presidentes anteriores, tanto Kirchner como Fernández, mantuvieron buena relación con las organizaciones de Derechos Humanos.

V.4.4. Relaciones con los medios de comunicación privados

«¿Qué te pasa Clarín? ¿Clarín, por qué estás tan nervioso?». Néstor Kirchner.¹⁴⁸

De 1989 a 2003 en Argentina primó la política del escándalo. Menem mantuvo una relación compleja y tensa con algunos medios de comunicación privados, que criticaron con dureza la intervención del ejecutivo en el poder judicial¹⁴⁹ y se hacían eco de los diversos casos de corrupción que salpicaban a su gobierno.¹⁵⁰ Los periodistas denunciaron agresiones físicas y atentados por individuos desconocidos y acusaron al gobierno de estar detrás. Pero no fue el único gobierno que se vio involucrado en escándalos de corrupción durante su mandato, que en su mayoría fueron destapados por la prensa. El gobierno de De la Rúa se vio implicado en 2000 por presuntos sobornos a diputados peronistas. En 1991, once años antes de ser presidente, Duhalde fue «señalado por algunas investigaciones periodísticas y muchos rumores como responsable de negocios turbios, incluidas vagas referencias al tráfico de drogas» (Jozami, 2003: 62). En 2004 y de nuevo en 2009, el

¹⁴⁵ Como apunta Jozami (2003: 43), «desde el gobierno y también desde sectores políticos, se apuntó a la responsabilidad de gran parte de los saqueos a dirigentes del Partido Justicialista. En concreto, al gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf (...) y a Moyano, secretario general de la CGT disidente».

¹⁴⁶ En esta rebelión destacaba la ausencia de organizaciones sindicales y la falta en las mismas de *piqueteros* y grupos más radicales de la izquierda (Jozami, 2003: 37).

¹⁴⁷ La base material del movimiento de resistencia social denominado *piqueteros* se fraguó durante la década de 1990, con el extraordinario aumento de la tasa y el número de parados (Jozami, 2003: 82).

¹⁴⁸ Rosario 3, 10/03/2009. «Kirchner recargado: ¿Qué te pasa Clarín?». Disponible en: <http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=46700>. Fecha de consulta: 22/10/2012. 19:56. Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EoCTyGDWuUs>. Fecha de consulta: 22/10/2012. 20:00.

¹⁴⁹ En una entrevista, Menem dijo: «Fíjese como se intenta usar políticamente y partidariamente todo lo que ocurre en los Tribunales de la Argentina: si un juez no condena a un acusado por corrupción, de acuerdo a las opiniones de cierta prensa, resulta que según esos opinadores profesionales, el problema que aqueja a la República es la existencia de una justicia adicta a la Casa de Gobierno» (en Baizán, 1993: 99).

¹⁵⁰ En la misma entrevista, también apuntó: «Me preocupa que en algunos casos, esa campaña sistemática [de algunos medios de comunicación] contra supuestos casos de corrupción de algunos funcionarios de este gobierno, a veces venga acompañada por mensajes que tienden a asociar a la modernización capitalista con los delitos de corrupción, y que además comienzan por dudar de la honestidad de la justicia argentina» (en Baizán, 1993: 33).

matrimonio Kirchner se vio implicado en un escándalo por malversación de caudales públicos. La mayoría de estos casos fueron desestimados o sobrepasados judicialmente.

Tres presidentes realizaron alocuciones públicas en contra de los medios durante su mandato. En 1987, Alfonsín recriminó a Clarín querer «hacerle caer la fe y la esperanza al pueblo argentino».¹⁵¹ A partir del gobierno de Kirchner en 2003, y sobre todo durante el de Fernández, la relación entre el gobierno y los medios se recrudeció. Según Kitzberger (2009: 165), «el periodismo, en tanto categoría profesional, se percibió amenazado por un gobierno nacido de la crisis política y decidido a operar sobre la opinión pública». Por un lado, se optó por una estrategia de comunicación directa del gobierno con los ciudadanos, sin intermediación de los medios.¹⁵² Por otro lado, se buscó una confrontación directa con los medios.¹⁵³ Durante el gobierno de Kirchner, *La Nación* se convirtió en el principal diario de oposición y el presidente lo trataba públicamente como un rival ideológico: «Ustedes ven que hay sectores que me apuntan y me apuntan fuertemente, y fundamentalmente tienen su eje en el diario *La Nación*».¹⁵⁴ La relación de Kirchner con *Clarín*, en general, fue de entendimiento; sin embargo, no sucedió lo mismo con Fernández. En opinión de Mochkofsky (2011: 181), «*Clarín* no otorgó a Cristina el crédito inicial que solía dar a los nuevos presidentes»¹⁵⁵ y pronto se puso de parte de los productores agropecuarios en el conflicto con el gobierno. La «guerra» entre Clarín y el gobierno se reactivó en agosto de 2009, cuando el gobierno hizo un acuerdo con la Asociación de Fútbol Argentino (AFA) para transmitir en abierto los partidos de fútbol en la televisión. La aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en octubre de ese mismo año acrecentó el conflicto, provocó un cruce de acusaciones¹⁵⁶ y condujo a los medios a acudir a los tribunales (Mochkofsky, 2011: 189-191).

¹⁵¹ Discurso de Alfonsín en 1987. Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=UtBYV_NpW7E. Fecha de consulta: 15/10/2012. 21:08.

¹⁵² Durante sus mandatos, Kirchner y Fernández fueron reacios a dar entrevistas y ruedas de prensa a los medios privados del país (CIDOB).

¹⁵³ Como afirma Mochkofsky (2011: 145): «Néstor Kirchner estaba convencido de que no existía periodismo independiente. Para él, los periodistas eran inseparables de las empresas que los empleaban: eran actores del juego de poder, con intereses e ideología. Otros presidentes y políticos de la democracia pensaban en privado de forma parecida; sin embargo, cortejaban en público, con actos y palabras, la idea de que, al menos en la representación colectiva de la sociedad, la prensa era algo más. Kirchner no, y no se molestaba en ocultarlo».

¹⁵⁴ Palabras pronunciadas durante un acto oficial el 5 de agosto de 2005 (en Mochkofsky, 2011: 156)

¹⁵⁵ Fernández lo expresa de este modo: «Porque yo repaso estos 4 años y en julio del 2008, cuando apenas esta Presidenta, que había sido electa por más del 45 por ciento de los votos estaba ejerciendo el poder, muchos medios de comunicación ya habían ungido un presidente, a la sazón, también Vicepresidente de esta Presidenta» (Discurso de inauguración de una nueva estación digital terrestre en Jujuy, 22 de junio de 2011).

¹⁵⁶ *La Tercera*, 05/02/2010. «Cristina Fernández dice que fue censurada por el diario Clarín». Disponible en: http://www.latercera.com/contenido/678_223692_9.shtml. Fecha de consulta: 17/11/2012. 18:48.

VI. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTILO DE LIDERAZGO EN ARGENTINA

«Me dejó tentar con eso de creer que con diez millones de votos yo tenía toda la autoridad y me encontré que el poder hay que conquistarlo cada día». Fernando de la Rúa.¹⁵⁷

Una vez examinados los principales indicadores socioeconómicos, y comparado el estilo de liderazgo de los presidentes de Argentina en cada mandato, se procede al cálculo de los índices cuantitativos con dos objetivos: medir las variables, dependiente (gobernabilidad) e independiente (estilo de liderazgo), y cruzar ambas para responder la pregunta de investigación y corroborar o rechazar la hipótesis de trabajo. En la Tabla XV se recogen los resultados de los índices de legitimidad, eficacia y gobernabilidad.

TABLA XV. ÍNDICES DE LEGITIMIDAD, EFICACIA Y GOBERNABILIDAD. MANDATOS PRESIDENCIALES EN ARGENTINA (1983-2011)							
INDICADORES	MEDICIÓN						
	Alfonsín	Menem 1	Menem 2	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Fernández
Porcentaje de voto	51,7	47,49	49,94	48,37	-	22,24	45,29
Índice de legitimidad	3,08	2,87	2,99	2,92	0,5	1,61	2,76
PIB ¹ - PIB ⁰	0	5	0	0	5	0	1
Inflación ⁰ - Inflación ¹	0	5	0	0	5	5	0
Deuda ⁰ -Deuda ¹	0	5	0	0	5	5	5
Desempleo ⁰ - Desempleo ¹	0	0	5	0	2	5	0
Pobreza ⁰ - Pobreza ¹	0	0	0	0	5	5	4
GINI ⁰ - GINI ¹	0	0	0	0	0	5	3
H ⁰ - H ¹	0	0	0	0	2	3	0
Índice de eficacia	0	2,14	0,71	0	3,43	4	1,86
Índice de gobernabilidad	1,54	2,50	1,85	1,46	1,96	2,80	2,31

Fuente: Elaboración propia.

El presidente argentino con mayor legitimidad de inicio es Alfonsín (3,08), seguido de Menem en su segundo mandato (2,99), y De la Rúa (2,92). Duhalde (0,5) y Kirchner (1,61) son los dos presidentes que alcanzaron el cargo con menos legitimidad; esto se debe a que Duhalde llegó a la presidencia elegido por el Congreso en una situación excepcional, sin pasar por las urnas; mientras que Kirchner fue el segundo candidato más votado en la elección presidencial de 2003, por detrás de

¹⁵⁷ *Yo Presidente* [Documental]: min. 43:42. Argentina: La Cornisa, 2006. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=DVZfeRUP_oM. Fecha de consulta: 16/12/2012. 13:18.

Menem, pero la renuncia de este último a participar en la segunda vuelta lo convirtió legalmente en presidente. Menem, en su primer mandato (2,87), y Fernández (2,76) también obtuvieron un porcentaje de voto importante; en la elección del primero no había balotaje, mientras que Fernández no necesitó acudir a segunda vuelta porque alcanzó más del 45% de votos que exige la Constitución de 1994.

Con relación al índice de eficacia, Kirchner (4) es el presidente que presenta mejores resultados (4), seguido de Duhalde (3,43). Se trata de los dos presidentes que gestionaron la salida de la crisis de 2001/2002 y que menos legitimidad de inicio tuvieron. Le siguen Menem durante su primer mandato (2,14), con buenos resultados en los indicadores económicos, y Fernández (1,86), que logra resultados positivos por la gestión de la deuda y la disminución de la pobreza y la desigualdad. Menem en su primer mandato (0,71) obtiene una puntuación baja, mientras que Alfonsín y De la Rúa no obtienen puntos en este índice.

Finalmente, combinando los índices anteriores se obtiene el índice de gobernabilidad. El primer dato importante es que ninguno de los mandatos presidenciales obtiene una puntuación igual o superior a la situación muy favorable para la acción de gobierno (3,5). Entre 1983 y 2011, la democracia argentina ha oscilado entre la situación de riesgo y la situación favorable en términos de gobernabilidad. Kirchner (2,80) obtiene la puntuación más alta y, según la escala teórica, su gobierno se sitúa 0,3 puntos por encima de la situación favorable, aunque 0,7 puntos por debajo de la situación muy favorable para la acción de gobierno. A pesar de comenzar su mandato con escasa legitimidad electoral, fue el presidente con mejores resultados en términos de eficacia. En segundo lugar se sitúa Menem en su primer mandato (2,50), justo en el punto teórico de situación favorable; esto se debe a que su gobierno tuvo de inicio una legitimidad importante y fue eficaz en términos económicos (crecimiento económico, estabilidad de precios y dependencia económica). Fernández (2,31) es la tercera presidenta con mejor índice de gobernabilidad, aunque 0,19 puntos por debajo de la situación favorable en la escala teórica; tuvo legitimidad suficiente para lograr la victoria en la primera vuelta y puntúa casi dos puntos en el índice de eficacia. En una posición intermedia se sitúan Duhalde (1,96) y Menem en su segundo mandato (1,85); ambos por debajo de la situación favorable de gobernabilidad, el primero por más de medio punto y el segundo por 0,65 puntos. Duhalde obtuvo buenos resultados en términos de eficacia pero tuvo escasa legitimidad; mientras que Menem inició su segundo mandato con amplia legitimidad pero no logró buenos resultados en términos de eficacia. En situación de riesgo para la gobernabilidad están Alfonsín (1,54) y De la Rúa (1,46); de hecho, entre 1983 y 2011 fueron los dos únicos presidentes que no terminaron su mandato: Alfonsín cedió la presidencia a Menem antes de lo previsto mientras que De la Rúa se vio obligado a dimitir ante la fuerte presión social provocada por la crisis de 2001/2002. Aunque ambos tuvieron una importante legitimidad, no obtienen puntuación en el índice de eficacia. Otro dato importante es el siguiente: después de los

mandatos con menor puntuación en el índice de gobernabilidad (Alfonsín, Menem 2 y De la Rúa) el partido opositor al gobierno ganó la elección presidencial; mientras que tras los mandatos con mayor puntuación (Menem 1, Duhalde-Kirchner y Fernández) el partido de gobierno fue reelegido. Esto indica la interrelación entre eficacia y legitimidad como elementos de la gobernabilidad democrática.¹⁵⁸ En Argentina (1983-2011), los gobiernos más eficaces logran mayor legitimidad y tienden a ser reelegidos (presidente o partido) en las siguientes elecciones.

La Tabla XVI, por su parte, muestra el resultado del índice de estilo de liderazgo, así como las puntuaciones obtenidas en cada indicador por mandato presidencial de acuerdo con la escala teórica de los dos modelos ideales de estilo de liderazgo. De los siete mandatos analizados, en cinco de ellos el presidente tuvo un estilo de liderazgo más cercano al modelo A (De la Rúa, Duhalde, Alfonsín, Menem 2, y Menem 1 en menor medida), mientras que dos presidentes obtuvieron una puntuación más próxima al modelo B (Fernández y Kirchner). Cabe apuntar también que todos los presidentes son políticos profesionales en términos de carrera política; y en todos los mandatos se implementaron reformas económicas y políticas de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Fernández (3,7) es la presidenta más cercana al modelo B; ello se debe a que asumió algunos valores progresistas, su gobierno implementó políticas en materia social y de derechos humanos (no de impunidad), desarrolló una importante política de regulación de medios, tuvo conflictos con los partidos y con los medios de comunicación y mantuvo buena relación con los sindicatos.¹⁵⁹ Kirchner (3,47) también está próximo al modelo B; obtiene una puntuación similar a su esposa en las dimensiones valores, políticas sociales, políticas de derechos humanos y relación con los medios; y aunque no implementó políticas reguladoras de medios, utilizó con frecuencia los decretos de necesidad y urgencia para legislar. Menem en su primer mandato (2,47), se sitúa en una posición intermedia, aunque más cercana al estilo de liderazgo modelo A; si bien durante su mandato impulsó la aprobación de una importante reforma político-constitucional, intervino en el Poder Judicial y legisló mediante decreto; no asumió valores progresistas, en materia de derechos humanos promovió políticas de impunidad y no aprobó una regulación de los medios. Alfonsín (2,27) y Menem en su segundo mandato (2,17) tienen una puntuación similar; aunque Alfonsín sí asumió valores progresistas y apostó por las políticas de derechos humanos, dio un giro a sus políticas en la segunda mitad de su mandato, se enfrentó a los sindicatos y no reguló los medios de comunicación, aunque realizó alocuciones públicas contra algunos de ellos. Duhalde (2) y De la Rúa (1,62) son los presidentes más cercanos al modelo A. Duhalde realizó importantes reformas estructurales, legisló por decreto e implementó programas sociales focalizados; pero no tuvo tiempo de legislar en materia de derechos humanos o medios de comunicación, y al depender del apoyo de los partidos en el Congreso, el grado

¹⁵⁸ Esta relación ha sido señalada, entre otros, por Lipset (1963), Morlino (1985), Linz (1987), Alcántara (1992) o Freidenberg (2008).

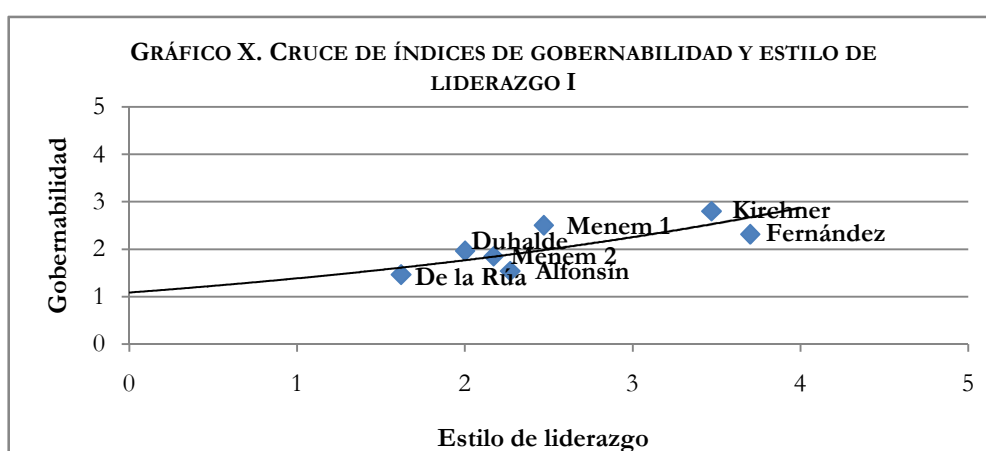
¹⁵⁹ Hasta el segundo mandato no comenzaron los conflictos con el dirigente sindical Moyano.

de conflicto con éstos fue bajo. De la Rúa es un ejemplo de estilo de liderazgo modelo A, implementó numerosas reformas económicas para hacer frente a la crisis pero no puso en marcha políticas sociales, no legisló sobre medios, fue continuista en materia de derechos humanos, tuvo conflictos con los sindicatos y, a pesar de la situación crítica, su mandato fue el quinto en frecuencia de decretos aprobados por año.

TABLA XVI. ÍNDICE DE ESTILO DE LIDERAZGO. MANDATOS PRESIDENCIALES EN ARGENTINA (1983-2011)							
INDICADORES	MEDICIÓN						
	Alfonsín	Menem 1	Menem 2	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Fernández
Altos cargos representación	0	0	0	0	0	0	0
Justicia social	1,25	0	0	0	1,25	1,25	1,25
Medio Ambiente	0	0	0	0	0	0	0
Memoria y derechos humanos	1,25	0	0	0	0	1,25	1,25
Derechos minorías	0	0	0	0	0	0	0
Reformas económicas	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Reforma política	0	2,5	0	0	0	0	0
Programas sociales	2,5	2,5	2,5	0	2,5	5	5
Políticas de justicia	1,25	1,25	1,25	1,25	0	1,25	1,25
Políticas de reparación	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Políticas simbólicas	0	0	1,25	0	0	1,25	1,25
Políticas de impunidad	0	0	0	1,25	1,25	1,25	1,25
Creación de medios estatales	0	0	0	0	0	0	1,25
Creación de medios comunitarios	0	0	0	0	0	0	1,25
Políticas anticoncentración	0	0	0	0	0	0	2,5
Rupturas del orden constitucional	1,25	1,25	0	1,25	1,25	0	0
Intervención Poder Judicial	0	1,25	0	0	1,25	1,25	0
Mayorías en el Congreso	1	0,75	1	0,75	1,25	1	1
Media de decretos por año	1	5	4	3	5	5	1
Conflictos interpartidarios	2,5	0	2,5	2,5	0	0	2,5
Conflictos intrapartidarios	0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Media de huelgas por año	2	4	3	0	0	5	5
Alocuciones públicas contra los medios	5	0	0	0	0	5	5
Índice de estilo de liderazgo	2,275	2,475	2,175	1,625	2	3,475	3,7

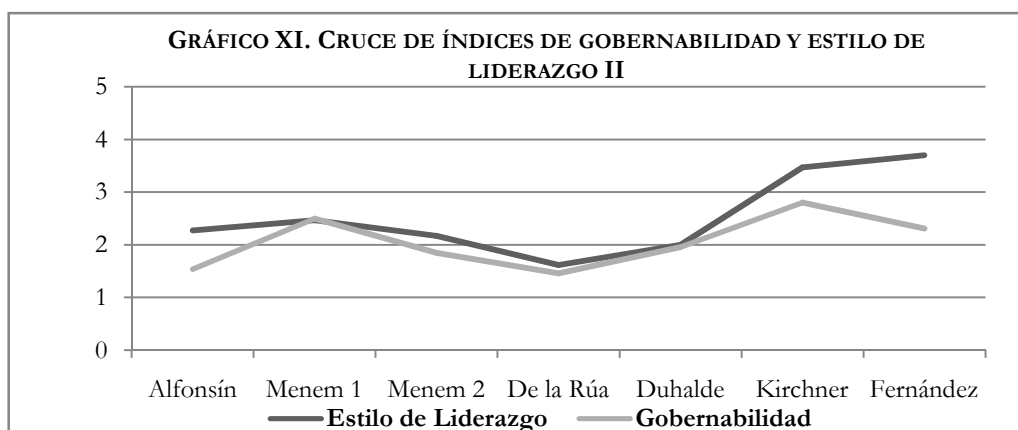
Fuente: Elaboración propia

Para comprobar la validez de la hipótesis de trabajo (*«el estilo de liderazgo influye en la gobernabilidad como un factor añadido al diseño institucional y a la estructura socio-económica»*) se cruzan los índices de gobernabilidad y estilo de liderazgo, ambos medidos por el mismo rango. En el Gráfico X se observa una relación causal entre ambas variables: de 1983 a 2011 en Argentina, cuando índice de estilo de liderazgo en un mandato presidencial obtiene puntuaciones cercanas al modelo B (2), el índice de gobernabilidad en ese mismo mandato tiende a aumentar (hacia valores cercanos a 5). Esto corrobora la hipótesis de trabajo y responde a la pregunta de investigación, ¿qué tipo de influencia tiene el estilo de liderazgo sobre la gobernabilidad democrática? En Argentina (1983-2011), el estilo de liderazgo influye en la gobernabilidad; esta última tiende a crecer conforme el estilo de liderazgo se aproxima al modelo B.



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico XI representa, mediante líneas, la evolución de ambos índices en cada mandato. Se observa que en seis de los siete casos, cuando el índice de estilo de liderazgo se incrementa y se acerca al modelo B (5), el índice de gobernabilidad también lo hace. Además, De la Rúa, el más cercano al modelo A, registra la puntuación más baja de gobernabilidad. La excepción se produce durante el mandato de Fernández, en el que el índice de estilo de liderazgo se acerca más al modelo B y, sin embargo, el índice de gobernabilidad decrece, aunque se mantiene en situación favorable.



Fuente: Elaboración propia.

VII. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Una vez se han aplicado las distintas estrategias metodológicas y expuesto los resultados de los indicadores, se pueden concluir los siguientes puntos:

- Del repaso teórico de las variables, dos cuestiones. Por un lado, la gobernabilidad democrática, como objeto de estudio, puede ser abordado desde distintas perspectivas; una de ellas pone énfasis en el comportamiento de los actores políticos y el liderazgo. Por otro lado, el liderazgo político es un fenómeno complejo y difícil de abordar debido a la variedad de enfoques, teorías, tipologías y estudios; por ello, es preferible adoptar una perspectiva propia.

- De las cuestiones metodológicas. Una estrategia metodológica mixta permite compensar los problemas de sesgo en la elección del método: la descripción de datos ayuda a contextualizar el caso y a obtener una visión general del problema; la comparación sirve para profundizar en aquellos aspectos del estilo de liderazgo más difíciles de captar mediante la medición cuantitativa; la construcción de índices permite medir de manera más objetiva fenómenos complejos, comprobar relaciones de causalidad entre éstos y obtener conclusiones con mayor validez.

- De los resultados obtenidos en el caso de Argentina (1983-2011). En primer lugar, legitimidad y eficacia se interrelacionan como elementos de la gobernabilidad democrática: (en este país durante ese periodo) cuando un gobierno tiene poca legitimidad, tiende a ser más eficaz; y los gobiernos más eficaces logran mayor legitimidad y tienden a ser reelegidos (presidente o partido) en las siguientes elecciones. En segundo lugar, entre 1983 y 2011, la democracia argentina ha oscilado entre la situación de riesgo y la situación favorable en términos de gobernabilidad. En tercer lugar, la mayoría de los presidentes de la democracia argentina (cinco de siete) ejercieron durante su mandato un estilo de liderazgo cercano al modelo A, aunque el estilo de los dos últimos fue cercano al modelo B. Y en cuarto y último lugar, a partir del cruce de los índices de gobernabilidad y de estilo de liderazgo, se corrobora la hipótesis de que el estilo de liderazgo tiene influencia sobre la gobernabilidad democrática: esta última tiende a crecer conforme el estilo de liderazgo se aproxima al modelo B (en seis de los siete casos).

En el futuro conviene seguir discutiendo y repensando las dimensiones e indicadores de los cuatro índices, siempre con vista a mejorar su diseño metodológico; así como corroborar la hipótesis de trabajo en otras democracias de América Latina, aplicando los índices de gobernabilidad y estilo de liderazgo. También sería interesante estudiar la gobernabilidad desde enfoques mixtos, y abordar el liderazgo en otro tipo de estudio, bien dirigido a los seguidores-ciudadanos y no al líder como miembro de la élite; o bien orientado al estudio de las emociones y de los componentes psicológicos y relacionales del liderazgo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUSTÍN TORRES, Miguel. «En la búsqueda de la autonomía. La política argentina hacia el FMI durante el gobierno de Kirchner». *Grupo de Estudios de Política da América Latina (GEPAL)*, II Simpósio Lutas Sociais na América Latina, Septiembre, 2006. Disponible en: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/miguelagustintorres.pdf>. Fecha de consulta: 24/11/2011. 10:57.
- ALCÁNTARA, Manuel. «Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática». Comentario a URCUYO, Constantino. *Los desafíos de la seguridad en Centroamérica*. San José: CIDH, 2009.
- ALCÁNTARA, Manuel. *El oficio de político*. Madrid: Tecnos, 2012.
- ALCÁNTARA, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- ALFONSÍN, Raúl. *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- ÁLVAREZ DE MON, Santiago. *El mito del líder. Profesionales, ciudadanos, personas: la sociedad alternativa*. Madrid: Prentice Hall, 2001.
- AUYERO, Javier. «Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva». *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 20, Junio, 2002.
- BAIZÁN, Mario. *Conversaciones con Carlos Menem*. Buenos Aires: Fraterna, 1993.
- BANCO MUNDIAL. Base de datos. Índices macroeconómicos. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>. Fecha de consulta: 18/09/12. 17:08.
- BATTAGLINO, Jorge. «La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable». En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria; y PECHENY, Mario (comps.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010, pp. 161-184.
- BELTRÁN, Gastón J. «Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales». En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006, pp. 199-243.
- BLÁZQUEZ, Belén. *Liderazgo político y gobernabilidad: Cuestiones abiertas, futuro incierto*. Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre, 2002.
- BLONDEL, Jean y THIÉBAULT, Jean-Louis. *Political Leadership, Parties and Citizens*. London-New York: Routledge, 2010.
- BOGARDUS, Emory S. «El liderazgo y las situaciones sociales». En BROWNE, C. G. y COHN, Thomas S. (comp.). *El estudio del liderazgo*. Buenos Aires: Paidós, pp. 55-59, 1958.
- BOLÍVAR, Rosendo. «Las teorías de las élites en Mosca, Pareto y Michels». *Iztapalapa*, N° 52, Año 23, Enero-Junio, pp. 386-407, 2002.
- BRESSER, Luiz Carlos. «La crisis en América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?». *Pensamiento Iberoamericano*, N° 19, 1991, pp. 13-35.
- BRESSER, Luiz Carlos. «La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control». *Desarrollo Económico*, N° 150, 1998, pp. 517-550.
- BROWNE, C. G. y COHN, Thomas S. *El estudio del liderazgo*. Buenos Aires: Paidós, 1958.
- BURNS, James. *Leadership*. NY: Harper & Row, 1979.
- CANELO, Paula. «La descomposición del poder militar en la Argentina. Las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)». En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006, pp. 65-114.
- CASTELLANI, Ana. «Los ganadores de la “década perdida”. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988». En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006, pp. 335-366.
- CECCHINI, Simone y MARTÍNEZ, Rodrigo. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libros de la CEPAL, 111. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- CIDOB. «Biografías de líderes políticos». Barcelona: Fundación CIDOB, 2012. Disponible en: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos. Fecha de consulta: 23/08/2012. 13:10.
- CORTÉS, Margarita. «Liderazgo político y democracia». *Quiz Iuris. Publicación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua*, Año 2, Vol.5, 2007, pp. 85-100.

COX, Gary W. y MORGENSTERN, Scott. «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina». *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163, Octubre-Diciembre, 2001.

D'ALESSANDRO, Martín. «Liderazgo político». En AZNAR, Luís y DE LUCA, Miguel (coords.). *Política, cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Emecé, 2009.

DAHL, Robert A. *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010.

DEL CAMPO, Esther. «Del por qué al cómo: el sentido último de las reformas en América Latina». *Quorum*, N° 20, 2008, pp. 139-150.

DELGADO, Santiago. «Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis». *Psicología Política*, n° 29, 2004, pp. 7-29.

ELCOCK, Howard. *Political Leadership*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001.

ESPINAL, Rosario. «Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina». En PIRELLI, Carina; PICADO, Sonia; y PICADO, Daniel (comp.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José: CAPEL-IIDH, 1995, pp.267-281.

FERNÁNDEZ DE MANTILLA, Lya. «Características del liderazgo político en Santander-Colombia: 1998-2002». *Reflexión Política*, Vol. 9, N° 17, Junio, 2007, pp.172-186.

FREIDENBERG, Flavia. *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos CIDOB. Serie América Latina, N° 24, Barcelona: CIDOB, 2008.

GAMBINA, Julio C. y CAMPIONE, Daniel. *Los años de Menem. Cirugía mayor*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, 2003.

GARGARELLA, Roberto. «Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín». En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria; y PECHENY, Mario (comps.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010, pp. 23-40.

GÓMEZ GERMANO, Gustavo. «Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión». En KOSCHÜTZKE, Alberto y GERBER, Elisabet (eds.). *Progresismo y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2011, pp. 15-32.

GONZÁLEZ BLASCO, Pedro. «Medir en las Ciencias Sociales». En GARCÍA FERRANDO, Manuel; ALVIRA, Francisco; e IBÁÑEZ, Jesús (comps.). *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación social*. Madrid: Alianza Editorial, 2000, pp. 275-333.

HEGEL, G. W. Friedrich. *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*. Valencia: Universitat de València, 1992.

HEIDRICH, Pablo. «Argentina buscando una salida: Kirchner, el FMI y la renegociación de la deuda». *Chronique des Amériques*, N° 21, 2005, pp. 1-8.

HEREDIA, Mariana. «La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno a la política económica de Alfonsín». En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006, pp. 153-198.

HICKS, Norman y WODON, Quentin. «Protección social para los pobres en América Latina». *Revista de la CEPAL*, N° 73, Abril, 2001, pp. 95-116.

IÑIGO CARRERA, Nicolás. «Las huelgas generales, Argentina 1983-2001: un ejercicio de periodización». *Documentos y Comunicaciones*. Buenos Aires: PIMS, 2001.

JOZAMI, Ángel. *Argentina, la destrucción de una nación*. Barcelona: Mondadori, 2003.

KESSLER, Gabriel. «Entre el terrorismo de Estado y la “inseguridad”. Delito urbano y política en la transición democrática». En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria; y PECHENY, Mario (comps.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010, pp. 115-138.

KITZBERGER, Philip. «Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina». *Postdata*, Vol.14, N° 2, 2009, pp. 157-181.

KNICKERBOCKER, Irving. «El liderazgo: concepto y algunas consecuencias». En BROWNE, C. G. y COHN, Thomas S. (comp.). *El estudio del liderazgo*. Buenos Aires: Paidós, 1958, pp. 3-10.

LAGOS, Marta y DAMMERT, Lucía. *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro, 2012.

LAPOP. Informe sobre las Américas 2010. Encuestas. Análisis de datos en línea. Vanderbilt University. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>. Fecha de consulta: 16/11/2012. 11:09.

- LASSWELL, Harold D. *Psicopatología y política*. Buenos Aires: Paidós, 1963.
- LATINOBARÓMETRO. Análisis en línea. Índice de variable. Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeIndex.jsp>. Fecha de consulta: 16/11/2012. 10:57.
- LINDHOLM, Charles. *Carisma. Análisis del fenómeno carismático y su relación con la conducta humana y los cambios sociales*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- LINZ, Juan José. «El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en la nueva democracia». En ALCÁNTARA, Manuel y MARTÍNEZ, Antonia (eds.). *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, p. 57-97.
- LINZ, Juan José. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza, 1987.
- LINZ, Juan José. «The Perils of Presidentialism». *Journal of Democracy*, Vol. 1, N° 1, 1990, pp. 51-69.
- LÓPEZ ECHAGÜE, Hernán. *El otro. Eduardo Duhalde: una biografía política*. Buenos Aires: Norma, 2002.
- MAINGWARING, Scott y SCULLY, Timothy. «Introducción. Sistemas de partidos en América Latina». En MAINGWARING, Scott y SCULLY, Timothy (Eds.). *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN, 1996.
- MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial, 2004.
- MARINO, Santiago; MASTRINI, Guillermo; y BECERRA, Martín. «Argentina: El proceso de regulación democrática de la comunicación» En KOSCHÜTZKE, Alberto y GERBER, Elisabet (eds.). *Progresismo y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2011, pp. 33-48.
- MARTÍNEZ, Amparo y MORALES, Francisco. «El debate en torno al Locus del Liderazgo político». En VV.AA. *El político como un líder democrático. Desafíos y oportunidades de nuevos liderazgos democráticos*. Buenos Aires: Instituto Lebensohn, 2006, pp. 119-123. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/80371227/Toria-Del-Liderazgo>. Fecha de consulta: 04/09/12, 20:37.
- MASTRINI, Guillermo y BECERRA, Martín. «50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala». En QUIRÓS FERNÁNDEZ, Fernando y Sierra CABALLERO, Francisco (eds.). *Globalización, comunicación y democracia. Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, 2001, pp. 179-208.
- MAYORGA, René. *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz: CEBEM, 1995.
- MAYORGA, René. *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- MCADAM, Andrew; SUKUP, Viktor; y KATIZ, Claudio Óscar. *Raúl Alfonsín. La democracia a pesar de todo*. Buenos Aires: Corregidor, 2009.
- MEDINA, Fernando. «La pobreza en América Latina: desafío para el nuevo milenio». *Comercio Exterior*, Vol. 51, N° 10, 2001, pp. 885-896.
- MENDOZA, Eva y MENDOZA, María Antonia. «El liderazgo ético en organizaciones postmodernas». *Revista de artes y humanidades UNICA*, Vol. 9, N° 22, mayo-agosto, 2008, pp. 59-78.
- MESSINA, Giuseppe Manuel. «Una evaluación del gobierno kirchnerista: el impacto de los cambios en las políticas sociales argentinas sobre la exclusión social». *Conferencia en II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid: GIGAPP, Septiembre, 2011. Disponible en: <http://www.gigapp.org/es/lista-de-miembros?view=publication&task=show&id=327#.UK51I5GOFII>. Fecha de consulta: 22/01/2012. 16:50.
- MICHELS, Robert. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna II*. Buenos Aires: Amorrortu, 1972.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. ARGENTINA Resultados históricos: Dirección Nacional Electoral, 2012. Disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/dine/infogral/res_ultados_historicos.php?idName=asunto&idNameSubMenu=DINE&idNameSubMenuDer=DINEinfogral&idNameSubMenuDerNivel2=DINEinfogralResHis. Fecha de consulta: 24/10/2012. 15:27.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. ARGENTINA. Estadística en Materia de Criminalidad, 2012. Disponible en: <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-en-materia-de-criminalidad.aspx>. Fecha de consulta: 24/10/2012. 16:03.
- MOCHKOFKY, Graciela. *Pecado original. Clarín, Los Kirchner y la lucha por el poder*. Buenos Aires: Planeta, 2011.
- MORLINO, Leonardo. *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- MORLINO, Leonardo. «Problemas y opciones en la comparación». En SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (eds.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1991.

MUNK, Gerardo L. Y VERKUILEN, Jay. «Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos». *Política y gobierno*, Vol. ix, N° 2, II semestre, 2002, pp. 403-441.

MURILLO, María Victoria. «¿Las corporaciones o los votos?». En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria; y PECHENY, Mario (comps.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010, pp. 139-159.

NATERA, Antonio. *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

NAVIA, Patricio y WALKER, Ignacio. «Gobernabilidad democrática en América Latina (instituciones y liderazgos)». En *Serie Estudios Socio/Económicos*, N° 29, Santiago: CIEPLAN, Diciembre, 2006.

NEUSTADT, Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents. The politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press, 1990.

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. *Los derechos sociales en las nuevas constituciones latinoamericanas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

NOHLEN, Dieter. «Diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales». En VV.AA. *Sistema electoral y sistema de partidos. Tomo 2*. México DF: TEPJF-PNUD, 2006, pp. 8-22

NORTHOUSE, Peter G. *Leadership. Theory and Practice*, 2ª Ed., London: Sage Publications, 2001.

NOVARO, Marcos. «Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática». *Revista Sociedad*, N° 6, 1995, pp. 95-118. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/80371227/Toria-Del-Liderazgo>. Fecha de consulta: 10/09/12, 17:52.

NOVARO, Marcos. «Formación, desarrollo y declive del consenso alfonsinista sobre derechos humanos». En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria; y PECHENY, Mario (comps.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010, pp. 41-65.

NOVARO, Marcos. *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa, 2006.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Observatorio Interamericano de Seguridad Ciudadana. Indicadores sobre criminalidad y violencia. Disponible en: <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicators.aspx?lang=es>. Fecha de consulta: 21/09/12, 12:46.

ORTIZ, Ricardo y SCHORR, Martín. «La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la década perdida». En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006, pp. 291-333.

PAIGE, Glenn D. *Political Leadership: Readings for an emerging field*. New York: The Free Press, 1972.

PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma, 1996.

PASQUINO, Gianfranco. «Leyendo “El Príncipe”». En VÁRNAGY, Tomás. *Fortuna y virtud en la República democrática. Ensayos sobre Maquiavelo*. Buenos Aires: CLACSO, 2000, pp. 155-166.

PECHENY, Mario. «Parece que no fue ayer: el legado político de la Ley del Divorcio en perspectiva de derechos sexuales». En GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria; y PECHENY, Mario (comps.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010, pp. 85-113.

PESCE, Julieta. «Política y economía durante el primer año del gobierno de Raúl Alfonsín. La gestión del ministro Grinspun». En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006, pp. 367-412.

POLITICAL DATABASE OF AMERICAS. «Sistemas y datos electorales». Washington: Center for Latin American Studies. Georgetown University, 2010. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/>. Fecha de consulta: 22/10/2012. 17:17.

PRATS, Joan. «Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, gobiernos y liderazgos». *Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección de Papers*, N° 2, 2001, pp. 447-492.

PUCCIARELLI, Alfredo. «La República no tiene Ejército. El poder gubernamental y la movilización popular durante el levantamiento militar de Semana Santa». En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006, pp. 115-151.

PUTNAM, Robert D. *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011.

RAWLS, John. «Réplica a Habermas». En HABERMAS, Jürgen y RAWLS, John. *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998.

REPETTO, Fabián y POTENZA DAL MASETTO, Fernanda. «Protección social en la Argentina». *Serie Políticas Sociales*, N° 174, Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

- REPETTO, Fabián. «Gestión públicas, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90». *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Enero-Marzo, 2000.
- RODRÍGUEZ, David y VALLDEORIOLA, Jordi. *Metodología de la investigación*. Barcelona: UOC, 2009.
- RUSTOW, Dankwart A. «El estudio del liderazgo». En RUSTOW, Dankwart A. (Ed.). *Filósofos y estadistas. Estudios sobre el liderazgo*. México-Madrid-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 9-48.
- SÁNCHEZ HERRERA, Javier. «Líderes y élites». *Reflexión política*, Año 6, N° 12, diciembre, 2004, pp. 28-39.
- SARTORI, Giovanni. «Comparación y método comparativo». En SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (eds.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1991.
- SEARING, Donald D. «Models and images of man and society in leadership theory». En PAIGE, Glenn D. *Political Leadership: Readings for an emerging field*. New York: The Free Press, 1972, pp. 19-44.
- SMITH, Peter H. «Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina». En VELLINGA, Menno (coord.). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI, 1997.
- SMULOVITZ, Catalina y CLEMENTE, Adriana. «Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina». En CLEMENTE, Adriana y SMULOVITZ, Catalina (Comp.). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED-AL, 2004, pp. 39-92.
- SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario. «El peso político del pasado: factores que inciden en la formulación de las políticas de la memoria en Argentina y Chile». *América Latina Hoy*, Vol. 61, Agosto, 2012.
- STOGDILL, Ralph M. «Liderazgo, afiliación y organización». En BROWNE, C. G. y COHN, Thomas S. (comp.). *El estudio del liderazgo*. Buenos Aires: Paidós, 1958, pp. 27-35.
- SUÁREZ, Rubén y PESCHETTO, Claudia. «Sistemas de protección social para el adulto mayor en América Latina y el Caribe». *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 17, N° 5/6, 2005, pp. 419-428.
- TARROW, Sidney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 2009.
- THORP, Rosemary. «El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta». En VV.AA. *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago: CEPAL, 2000.
- TINTORÉ, Mireya. «El liderazgo político en la Antigüedad clásica». *Revista de estudios políticos*, N° 12, 2003, pp. 209-222.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. «América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis». *Nueva Sociedad*, N° 128, Noviembre-Diciembre, 1993, pp. 88-101.
- VERBA, Sidney. *Small groups and political behavior. A Study of Leadership*. Princeton: Princeton University Press, 1961.
- VERBITSKY, Horacio. *Hacer la Corte: la construcción de un poder absoluto sin justicia y sin control*. Buenos Aires: Planeta, 1993.
- VERBITSKY, Horacio. *Un mundo sin periodistas. Las tortuosas relaciones de Menem con la prensa, la ley y la verdad*. Buenos Aires: Planeta, 1997.
- VILLATORO, Pablo. *Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias: algunas reflexiones*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 2005.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad. Volumen II*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- WEBER, Max. «El político y el científico». En VV.AA. *El político como un líder democrático. Desafíos y oportunidades de nuevos liderazgos democráticos*. Buenos Aires: Instituto Lebensohn, 2006, pp. 9-59. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/80371227/Toria-Del-Liderazgo>. Fecha de consulta: 04/09/12, 11:31.
- WILDAVSKY, Aaron. *The Nursing Father: Moses as a Political Leader*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1984.